FRANÇOIS VILLEY
Docteur en droit
Diplômé de l'École des Sciences politiques

LE COMPLÉMENT FAMILIAL DU SALAIRE

Étude des allocations familiales dans leurs rapports avec le salaire

esf

LE COMPLÉMENT FAMILIAL DU SALAIRE

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

LE COMPLÉMENT FAMILIAL DU SALAIRE

Étude des allocations familiales dans leurs rapports avec le salaire

*

Thèse pour le doctorat en droit
présentée et soutenue
le 6 juillet 1946
par M. François VILLEY

*

Membres du Jury :

Président : M. AMIAUD

Suffragants : M. NOYELLE

M. ROUAST

LES ÉDITIONS SOCIALES FRANÇAISES
7, Rue Jadin, Paris-17e

" La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. "

TOUS DROITS DE REPRODUCTION, D'ADAPTATION
ET DE TRADUCTION
RÉSERVÉS POUR TOUS PAYS, Y COMPRIS LA RUSSIE
Copyright 1946, by Les Éditions Sociales Françaises

NOTE DE L'AUTEUR

Cette étude était achevée au moment où a été promulguée l'importante loi du 22 *août* 1946 (1) *fixant le régime des prestations familiales. Elle réalise, à compter du* 1er *juillet* 1946, *une codification et une extension du régime des allocations tel qu'il avait été fixé par le décret-loi du* 29 *juillet* 1939 *et les lois qui l'ont complété, et apporte à la situation des familles des améliorations substantielles que l'on peut grouper sous quatre rubriques :*

1° Elle réalise tout d'abord un relèvement important du taux des allocations.

Ce relèvement est obtenu :

— par le jeu de la loi du 20 *mai* 1946 *— dont les dispositions ont été reprises dans la loi du* 22 *août* 1946 *- - qui a lié les salaires moyens*

(1) *J.O.* du 23 août 1946.

départementaux servant de base au calcul des allocations, au salaire du manœuvre ordinaire de la métallurgie parisienne. Le relèvement des salaires opéré par l'arrêté du 29 juillet 1946 a donc entraîné un relèvement parallèle des allocations;

— *par l'augmentation des pourcentages du salaire moyen attribué au titre de chaque enfant. Il est à noter que cette mesure a porté essentiellement sur le 2e et le 3e enfant. Nous indiquerons plus loin que les familles peu nombreuses étaient effectivement défavorisées par rapport aux familles dites nombreuses. C'est pourquoi, accentuant l'effort amorcé l'an dernier, la loi du 22 août porte de 12 à 20 % et de 24 à 30 % les taux afférents respectivement au 2e et au 3e enfant, au titre des allocations familiales. Une majoration plus sensible encore est accordée aux familles en ce qui concerne l'allocation de salaire unique* (25 à 40 % *et* 30 à 50 %).

2° Elle consacre des institutions nouvelles :

Les allocations prénatales *qui font remonter à la conception le point de départ des allocations servies pour chaque enfant;*

Les allocations de maternité, *expression étendue de la prime à la première naissance, désormais attribuées pour toute naissance, quel que soit son rang, survenant dans un délai de trois ans après la précédente maternité.*

3° Elle prévoit une harmonisation du mode de calcul des allocations familiales avec celui

en vigueur pour les salaires.

Nous ferons ultérieurement allusion à cette réforme dont le principe, réaffirmé dans la loi du 22 août 1946, avait été posé par la loi du 20 mai 1946. Afin de réduire l'écart excessif qui existe entre le taux des allocations versées à Paris et celui en vigueur dans les départements, les salaires moyens seront désormais calculés sur la base de Paris à laquelle seront appliqués les abattements en vigueur dans les différentes zones territoriales, telles qu'elles sont déterminées par la réglementation des salaires. Cette réforme n'a pu, toutefois, entrer en vigueur immédiatement en raison de l'incidence financière élevée qu'elle comporte. En vertu de la loi du 22 août, elle recevra une application partielle à compter du 1er janvier 1947.

4° Enfin — et c'est ce point capital qui retiendra surtout notre attention — la loi du 22 août 1946 marque une nouvelle et importante étape dans l'évolution des allocations familiales vers la formule de l'institution autonome d'aide à la famille, *évolution que nous avons retracée au cours de la première partie de cette étude.*

Les déclarations faites par M. le Ministre du Travail à l'Assemblée nationale Constituante lors du vote de la loi (1) *sont, à cet égard, révélatrices :*

« *Si le projet dont vous êtes saisis apporte aux familles un ensemble considérable d'améliorations matérielles, il comporte aussi une transformation dans les principes mêmes de la légis-*

(1) cf. *J.O.* Débats parlementaires, 7, août 1946.

lation des prestations familiales. Cette législation est l'objet, d'ailleurs, depuis quinze ans, d'une lente évolution qui arrive aujourd'hui à l'une de ses dernières étapes... La loi que vous discutez aujourd'hui consacre, en effet, formellement, le caractère de charge nationale des prestations familiales. Elle affirme le droit de toute les familles, sans distinction au bénéfice des prestations familiales.

« Comme la sécurité sociale, les prestations familiales doivent s'étendre à toute la population du pays. C'est la règle nouvelle qui est aujourd'hui posée. »

Au terme de la lente évolution que nous avons suivie pas à pas, il ne restait plus qu'une étape pour que la transformation fût achevée. Cette étape est désormais franchie.

Est-ce à dire que les allocations familiales seront désormais accordées à tous sans aucune autre condition que d'avoir des enfants à charge ? Non, car si la loi du 22 août 1946 pose effectivement le principe que toute personne ayant des enfants à charge peut prétendre aux allocations familiales, elle y apporte, toutefois, une condition restrictive en précisant que le chef de famille qui n'exerce aucune activité professionnelle devra justifier d'une impossibilité d'exercer une telle activité. *Elle précise expressément que les veuves d'allocataires et les femmes seules ayant la charge d'au moins deux enfants seront considérées comme se trouvant dans cette impossibilité.*

Ainsi, la situation est en quelque sorte renversée. Ce qui était l'exception est devenu la règle. Alors qu'à l'origine seul pouvait prétendre aux allocations celui qui justifiait d'un salaire, tout chef de famille peut, aujourd'hui, y prétendre, qu'il exerce ou non une activité professionnelle, sous réserve que, dans ce dernier cas, il justifie qu'il est dans l'impossibilité de travailler.

Bien que les allocations soient pratiquement devenues une aide généralisée à la famille, l'évolution n'est cependant pas complète. Dans cette justification imposée par la loi à celui qui ne travaille pas, on retrouve encore la trace des racines profondes que l'institution des Allocations familiales plonge au cœur même du milieu professionnel où elle est née.

F. V.

1er septembre 1946.

INTRODUCTION

Cette étude a trait à un aspect particulier du vaste problème de la rémunération du travail, qu'elle envisage dans ses rapports avec la vie et la famille du travailleur et non dans ses relations avec la production.

La rémunération du travail est conditionnée, en effet, par deux facteurs essentiels : le facteur économique et le facteur social, qui se trouvent ici intimement mêlés. Parlant de la distinction traditionnelle entre l'*Economique* et le *Social*, M. Perroux montre bien la liaison étroite de ces deux notions au sein du problème du salaire, lorsqu'il dit (1) : « Si, dans certains cas extrêmes, Economique et Social s'opposent bien, dans beaucoup d'autres,

(1) Perroux, « Le sens du nouveau droit du travail », 1943.

la distinction s'estompe. Or, ce sont précisément les cas les plus importants. Le salaire est un élément social par excellence ; de son sort dépend celui du salarié dépendant. Mais il a d'énormes répercussions économiques, parce qu'il s'inscrit dans le prix de revient et parce que, fournissant le pouvoir d'achat des masses ouvrières, il agit sur le volume de la consommation. On ne peut pas le considérer indépendamment de l'intérêt du capital et de l'emploi de tous les autres facteurs économiques. Le salaire est aussi social qu'il est économique. »

Du point de vue économique, le salaire est un des éléments du prix de revient de l'objet fabriqué ou du service rendu. Il constitue un *coût* qui doit être couvert par le prix de vente. Tel est l'aspect qu'il revêt tout d'abord pour le producteur. C'est sous cet angle que l'envisage traditionnellemment l'économie libérale dite « classique ». Le travail apparaît ici comme une marchandise, dont le prix est le salaire, lequel est soumis à l'inévitable loi de la concurrence, qui agit constamment dans le sens de la diminution.

Il est apparu toutefois assez rapidement que le travail ne présentait pas seulement un aspect économique, mais également un aspect social et humain. Malgré le jeu inévitable des lois économiques, la rémunération du travail doit être soumise à un régime particulier, inspiré directement par la doctrine sociale de l'Eglise.

Ce sont les Encycliques pontificales qui, depuis la fin du siècle dernier, ont appelé l'attention du monde sur la nature privilégiée et en quelque sorte extra-économique du travail humain. Cette doctrine repose sur la considération de la grandeur et de la dignité de la personne humaine. L'homme ne peut être considéré comme une machine, comme un moyen mis au service de la production. Il est une fin en soi, il est appelé par vocation à une destinée supérieure. Le travail constitue pour lui un moyen indispensable pour réaliser cette destinée et pour permettre l'épanouissement de sa personnalité humaine qui se prolonge et trouve sa plénitude dans la fondation d'un foyer. De cette conception du travail découlent des préoccupations extra-économiques dans le problème des salaires. C'est cette conception qui a été adoptée par tous les pays signataires du Traité de Versailles : celui-ci, dans son article 427, répudie la notion de travail-marchandise et déclare que « le taux des salaires doit assurer un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans le temps et dans le pays ».

Ainsi apparaît le deuxième facteur de la rémunération du travail, le facteur social.

Du point de vue social, qui est essentiellement celui du travailleur, la rémunération du travail n'est plus dominée par des considérations économiques, mais par celles de sa fonction sociale. Elle constitue pour le travailleur, la mesure de son droit à la vie. *Elle est un pou-*

voir d'achat dont la fonction est d'assurer dignement son existence et celle de sa famille. Quel que soit l'état de la conjoncture économique, le travailleur doit légitimement trouver dans son salaire le nécessaire pour vivre et faire vivre sa famille. La rémunération globale à laquelle il peut prétendre devra donc être calculée en tenant compte de ses besoins réels, de son droit à subsister et à s'épanouir, et, s'il fonde un foyer, ce qui est un des aspects essentiels de cet épanouissement, du devoir sacré que la nature lui impose de nourrir et d'élever ses enfants.

Nous nous trouvons donc en présence de deux forces qui agissent constamment en sens opposés, l'une en faveur de l'augmentation, l'autre en faveur de la diminution, et qui doivent nécessairement et à tout moment trouver un point d'équilibre, concrétisé par la rémunération versée au travailleur à l'occasion de son travail.

Il est nécessaire de faire ici une remarque liminaire, qui est susceptible de dissiper bien des incompréhensions et des malentendus, à propos de l'emploi du mot « salaire ». Le langage courant désigne par ce même vocable deux notions qu'il importe de distinguer :

1° Le « salaire » *stricto sensu* correspondant à la valeur économique du travail. Il est fonction exclusivement des conditions économiques du marché. *Il correspond à l'aspect économique de la rémunération du travail ;*

2° La *rémunération globale* perçue par l'ouvrier. Elle comprend le salaire précédent, à quoi s'ajoutent éventuellement des compléments variables, calculés en fonction de la résidence, du coût de la vie ou des charges de famille du travailleur. Ces compléments peuvent être, suivant les cas, versés par le patron ou par un organisme de compensation, voire par l'Etat. Ils peuvent résulter d'une règlementation légale ou d'une intiative privée, avoir un caratère collectif ou particulier. *Ils correspondent à l'aspect social de la rémunération du travail.*

Il faut donc prendre garde, lorsqu'on aborde cette question de la rémunération, de parler le même langage et de bien préciser si l'on fait allusion au salaire *stricto sensu*, ou à la rémunération globale du travailleur, qui recouvre entièrement le premier, mais ne se confond pas avec lui.

D'après la conception traditionnelle de l'économie libérale, le salaire considéré comme le prix du travail se fixe spontanément et idéalement en vertu de la loi de l'offre et de la demande. Les deux notions que nous venons de dégager se recouvrent alors ou, plus exactement, se confondent. Mais la nécessité est apparue, sous l'empire des circonstances économiques modernes, d'entrer bon gré mal gré dans la voie de la réglementation, pour maintenir au salaire sa fonction sociale. C'était là une nécessité vitale dictée par les bouleversements économiques survenus depuis le

XIXe siècle. Déjà le Pape Léon XIII rappelait, à la fin du siècle dernier, la nécessité de tenir compte de la fonction sociale de la rémunération du travail, lorsqu'il disait, à propos du salaire minimum (1) : « Il est une loi de justice naturelle plus élevée et plus ancienne (que la libre volonté des patrons et des ouvriers), à savoir que le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête ». Le Pape Pie XI a repris plus tard la même idée lorsqu'il a dit (1) : « Et tout d'abord, on doit payer à l'ouvrier un salaire qui lui permette de pourvoir à sa subsistance et à celle des siens ». (2) L'intervention de la puissance publique dans le domaine de la rémunération du travail s'est attachée tant au salaire lui-même qu'aux compléments divers du salaire : détermination des salaires minima obligatoires, apparue en 1915 au profit des ouvrières à domicile de l'Industrie du vêtement, et développée plus tard dans les conventions collectives; réglementation des salaires dans les différentes branches professionnelles, qui a connu depuis quelques années un développement considérable; création de primes ou allocations diverses, en fonction du coût de la vie (primes de vie chère), des charges de famille (allocations familiales)... qui

(1) « Rerum novarum », 1891.
(1) « Casti Connubii », 1930.
(2) Il est bien évident que le mot « salaire » désigne ici la rémunération globale perçue par le travailleur.

viennent compléter le salaire proprement dit (3). Ainsi est apparue la distinction fondamentale entre deux notions trop souvent confondues et que nous avons tenu à souligner au seuil de cette étude.

⁂

C'est sur l'aspect familial du problème de la rémunération du travail que nous voudrions porter notre attention. Les préoccupations familiales dans ce domaine ont donné naissance en France à une institution originale qui a connu un développement remarquable, celle des « Allocations familiales ». Elles constituent l'un des principaux compléments qui viennent s'ajouter au salaire « stricto sensu » que nous pouvons appeler le salaire économique. Le complément familial du salaire présente le double caractère d'être à la fois lié au droit du travail et à celui de la famille, d'être familial et professionnel, ainsi que l'indique le nom qui lui a été donné d'« Allocations familiales professionnelles ». Deux facteurs interviennent donc ici et c'est

(3) La même distinction doit être faite dans le secteur public, où la rémunération des fonctionnaires comprend :

— le traitement proprement dit;

— les compléments divers (supplément familial de traitement, indemnités de résidence, allocations familiales et de salaire unique, éventuellement indemnité exceptionnelle de cherté de vie instituée par le décret du 4 janvier 1946. (*J.O.* du 5.)

leur coexistence qui détermine le droit aux Allocations. C'est à la fois parce qu'il exerce une activité professionnelle salariée et parce qu'il a des enfants à charge que le chef de famille a une vocation à percevoir ces Allocations. Mais l'importance relative de ces deux facteurs peut varier. On peut être tenté de mettre l'accent sur l'un ou sur l'autre, et la physionomie générale de l'institution s'en trouve modifiée.

Si on donne le pas au facteur professionnel, on s'orientera vers un sursalaire familial, plus ou moins étroitement lié au salaire et dont l'importance pourra varier avec ce dernier; à la limite, on aboutirait à la notion théorique de « salaire familial absolu » qui serait un salaire calculé de telle sorte qu'il permette d'élever une famille considérée comme « normale » — par exemple trois enfants — et attribué à tous les salariés, quelles que soient leurs charges de famille actuelles.

Si, au contraire, c'est l'aspect familial du problème qui l'emporte. la formule adoptée sera une allocation variant exclusivement en fonction du nombre des enfants et nettement distincte du salaire; elle pourra même être versée en l'absence de tout travail effectif, voire même dans certains cas, en l'absence de tout lien professionnel de l'allocataire. A la limite, on aboutit à une institution nationale d'aide à la famille, dont bénéficieraient tous les chefs de famille en tant que tels.

En fait la solution qui a été adoptée a varié

avec le temps à l'intérieur de ces deux limites, en fonction des conceptions du moment et des nécessités économiques et sociales.

C'est la question de l'importance relative de ces deux facteurs, dont la combinaison donne naissance aux Allocations familiales, qui sera l'objet de notre étude.

A cet égard il nous faudra étudier l'évolution considérable qui s'est produite dans la législation des Allocations familiales depuis leur création. Nous verrons comment elles ont vu progressivement s'amenuiser le lien qui les unissait au salaire.

Nous examinerons ensuite comment la doctrine analyse l'institution telle qu'elle nous apparaît aujourd'hui, compte tenu de l'évolution législative qu'elle a subie.

Le régime actuel ne va pas toutefois sans présenter certains inconvénients qui ont été soulignés à une époque récente et que nous aurons à examiner. La conception opposée, celle du « sursalaire familial », qui s'efforce de mettre l'accent sur le caractère professionnel des Allocations et de les relier étroitement au salaire proprement dit, a connu depuis quelques années une faveur particulière.

Elle tend à substituer au régime des Allocations uniformes et indépendantes du salaire, un supplément familial calculé en fonction du salaire et suivant le même sort que lui. C'est le problème que nous aurons enfin à étudier, sur le double plan économique et social.

Notre étude comprendra donc trois parties :

PREMIÈRE PARTIE. — *Evolution législative des Allocations familiales par rapport au salaire;*

SECONDE PARTIE. — *Evolution doctrinale. Les Allocations familiales, institution autonome;*

TROISIÈME PARTIE. — *La théorie du sursalaire familial.*

Nous examinerons en conclusion, entre ces tendances contraires, la solution qui nous paraît devoir être apportée au problème du complément familial du salaire.

PREMIERE PARTIE

EVOLUTION

DES ALLOCATIONS FAMILIALES

PAR RAPPORT AU SALAIRE

INTRODUCTION

L'institution des Allocations familiales constitue, sans conteste, l'une des manifestations les plus caractéristiques du souci de faire intervenir des préoccupations humaines et sociales dans le problème de la rémunération du travail, dominé naguère *exclusivement* par le facteur économique (loi de l'offre et de la demande). Le libéralisme économique, qui a triomphé au XIX[e] siècle, considère le travail comme une marchandise dont la valeur est déterminée par l'état du marché. Le travail fourni par le père de famille n'ayant pas une valeur économique supérieure à celui fourni par le célibataire, le prix payé, c'est-à-dire le salaire, doit être identique. Cette théorie est résumée dans la formule qui avait cours alors : « A travail égal,

salaire égal ». De fait, les théories concernant la détermination du salaire, qu'elles soient formulées par Adam Smith, par Ricardo ou par Stuart Mill, marquent bien que cette détermination est subordonnée exclusivement et inévitablement aux circonstances économiques du moment.

Sans doute, le facteur économique domine-t-il nécessairement la question de la rémunération du travail. Mais, à la suite de la révolution économique qui s'est produite au cours du XIX^e^ siècle et des troubles provoqués par les crises et par la guerre, il était impossible de ne pas tenir compte de la nature particulière que présente le travail humain et qui le distingue de tous les autres facteurs économiques. Il est inséparable, en effet, de la personne même du travailleur qui met sa force de production au service de l'Economie.

Indépendamment même des considérations sociales, morales ou religieuses qui ont guidé la doctrine de l'Eglise, — dont nous avons signalé l'influence profonde en cette matière, — le seul intérêt bien compris du producteur impose de tempérer de considérations humanitaires la conception du travail-marchandise. Que deviendrait en effet l'Economie le jour où l'homme, écrasé par la fatalité inexorable des lois économiques, ne serait plus en état de développer harmonieusement sa personnalité et sa force de travail, pour les mettre à la disposition de la production, c'est-à-dire, en définitive, pour con-

courir au bien-être de la collectivité tout entière ?

C'est ce qu'ont admirablement compris les patrons généreux qui sont à l'origine de l'institution des Allocations familiales. Celles-ci ne constituent pas la seule manifestation des préoccupations sociales et humaines dans le problème de la rémunération du travail. Toute la législation sociale qui s'est développée depuis la fin du siècle dernier, témoigne du même souci. Citons, à titre d'exemple, la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites Ouvrières et Paysannes, la loi du 25 octobre 1919 sur les maladies professionnelles, la loi du 5 avril 1928 sur les Assurances sociales, etc...

Mais les Allocations familiales professionnelles représentent, par leur développement et leur portée, la mesure la plus importante et la plus originale qui ait été prise en ce domaine, et l'une des plus belles réalisations sociales de ce siècle. Elles ont ce caractère particulier — tout à l'honneur du patronat français — d'être une institution d'initiative privée, que le législateur n'a eu par la suite qu'à généraliser et à perfectionner.

Nées au lendemain de la première guerre mondiale, elles ont donné lieu à une législation abondante et ont connu depuis un quart de siècle un développement considérable. Elles ont fait l'objet de plusieurs études très complètes, sous les divers aspects philosophique, histori-

que et juridique. (1)

C'est le problème de la liaison entre le salaire proprement dit et ses compléments familiaux qui retiendra notre attention.

Pour bien saisir l'état actuel des Allocations familiales par rapport au salaire « stricto sensu », nous retracerons dans cette 1re partie, l'évolution qui, depuis l'origine, a progressivement détaché les Allocations familiales de la notion de salaire, pour tendre à en faire une institution autonome et originale de notre Droit familial.

---

(1) Cf. notamment :
Du point de vue historique :
Jean PINTE, « Les Allocations familiales », thèse, Lille, 1935.
Du point de vue philosophique :
P. MAZAS, « Le fondement de l'obligation aux Allocations familiales », thèse, Paris, 1936.
Du point de vue juridique :
Pierre DROUHET, « L'évolution juridique des Allocations familiales », thèse, Paris, 1943.

CHAPITRE I

LES ORIGINES

LA PERIODE DE LIBERTE

Sous l'influence de la doctrine sociale de l'Eglise et celle de quelques pionniers tels que Le Play et Léon Harmel qui, dès la fin du XIX^e siècle s'étaient élevés contre les excès du libéralisme économique en matière de rémunération du travail, quelques initiatives s'étaient fait jour à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, tendant à assurer à certains travailleurs chargés de famille des prestations en espèces destinées à compenser, dans une très faible mesure d'ailleurs, l'infériorité pécuniaire dans laquelle ceux-ci se trouvaient placés au regard des travailleurs célibataires. C'est dans les Administrations qu'apparaissent les premières mesures, sporadiques et très limitées, consistant à accorder à certaines catégories de fonctionnai-

res des indemnités pour charges de famille qui viennent compléter leur traitement. Leur importance ne dépassait pas, à l'origine, la valeur d'une gratification et le nombre des bénéficiaires était faible; aussi n'avaient-elles pas attiré spécialement l'attention.

Il faut attendre les bouleversements dus à la guerre 1914-1918 pour voir se développer systématiquement, sous la pression des circonstances, les mesures d'adaptation de la rémunération aux besoins des travailleurs. Cette adaptation s'est tout d'abord effectuée, pendant les hostilités, par la généralisation des *primes de vie chère* accordées uniformément à tous les travailleurs. Mais très rapidement, dès 1916 et surtout à partir de 1918, des indemnités différenciées suivant les charges de famille se substituèrent aux primes de vie chère. Elles répondaient à une nécessité vitale pour permettre aux familles françaises de vivre et de se développer dans les circonstances économiques nouvelles. La souplesse du système permettait par ailleurs de pallier, dans une certaine mesure, la hausse généralisée des salaires et la hausse des prix qui en est la conséquence.

Aussi, grâce à l'institution du régime de la compensation, ces compléments de rémunération en fonction des charges de famille prirent-ils, sous des noms divers (Allocations familiales, Allocations pour charges de famille, sursalaire familial), un essor rapide et considérable. On jugera du développement remarquable de l'ins-

titution, sous le signe de la liberté, en voyant le chemin parcouru pendant les dix premières années :

Année	Caisse de Comp.	Travailleurs	Sommes versées par an (en fr.)
1918	2	«	«
1920	6	50.000	4 millions
1921	57	500.000	65 millions
1925	160	1.110.000	142 millions
1930	232	1.820.000	342 millions

Pendant cette période initiale, qui s'étend jusqu'à la loi du 11 mars 1932 consacrant le régime de l'obligation légale faite aux employeurs de verser les Allocations familiales à tous les salariés, cette initiative apparaît comme une mesure bénévole prise par les patrons soucieux de permettre une meilleure adaptation des ressources des travailleurs aux besoins résultant de leur situation de famille. Il ne faut pas voir là, de la part des patrons, une mesure d'ordre nataliste, mais l'application d'un concept de justice sociale.

A l'origine, les Allocations familiales étaient versées individuellement, en exécution des stipulations du contrat de travail; par la suite, l'organisation devint collective. Les Allocations

ne figuraient plus dans le contrat de travail; elles firent l'objet d'une réglementation distincte organisée par la profession. Elles n'étaient plus versées directement par l'employeur à ses salariés chargés de famille, mais la charge en était répartie entre les employeurs groupés dans un organisme mutualiste, qu'on appela la Caisse de Compensation.

L'organisation individuelle des Allocations se heurtait à de graves difficultés; les employeurs étaient tentés de n'embaucher que des ouvriers célibataires ou sans enfant, pour n'avoir pas à supporter les charges supplémentaires que leur occasionnait le versement des Allocations. Ainsi l'institution se retournait contre ceux qu'elle se proposait précisément de protéger. C'est ce qui avait été mis en lumière au début du siècle par Paul Leroy-Beaulieu lorsqu'il disait (1) : « Quelques écrivains ont imaginé une formule qui leur apparaît comme équitable, celle du salaire familial. Pour être bien intentionnés et partir d'un excellent cœur, ce ne sont pas moins là des niaiseries... Il est clair qu'un même ouvrage ne peut avoir trois ou quatre prix différents, suivant qu'il a été fait par un ouvrier marié avec deux ou trois enfants ou par un ouvrier avec huit ou dix enfants; s'il en était autrement, personne ne voudrait plus occuper des ouvriers ayant de nombreuses familles, les célibataires

(1) « Traité historique et pratique d'Economie politique », tome II, p. 490.

resteraient seuls recherchés; on repousserait les chefs de famille nombreuse. Les braves gens qui ont inventé le salaire familial exclueraient de tout travail, contrairement à leur désir, les hommes auxquels ils portent le plus d'intérêt. »

Cette affirmation demeure inattaquable au nom des principes économiques les plus élémentaires. La seule théorie du prix de revient ne permettrait pas de faire varier le salaire en fonction des charges de famille du travailleur. De fait, il ne s'agit pas ici de faire varier le salaire « stricto sensu », mais de compléter celui-ci par une prestation, un sursalaire, qui ne tient plus compte exclusivement de la valeur économique du travail, mais de considérations sociales. Faute d'avoir imaginé le système de la compensation, l'auteur pouvait à juste titre redouter le danger qu'il dénonce.

C'est à des industriels français, M. Romanet et M. de Marcesche, que revint l'honneur d'imaginer et de réaliser simultanément, en 1918, les deux premières Caisses de compensation, l'une à Grenoble, l'autre à Lorient. La Caisse de compensation a pour principal objectif de maintenir, par application du principe de la mutualité, l'équilibre des charges qui résultent, pour les employeurs, du versement des allocations. Le prix de revient des Allocations était donc le même pour tous et demeurait indépendant de la proportion de chefs de famille employés par chaque patron. Ainsi se trouvait écarté l'inconvénient souligné par Leroy-Beaulieu.

C'est grâce à la création des Caisses de compensation que l'institution des Allocations familiales a connu le remarquable développement que nous avons indiqué.

Les modalités de versement et les taux des Allocations étaient fixés librement par les employeurs groupés au sein des Caisses. En fait, une certaine uniformité s'établissait du fait que les Caisses s'inspiraient, dans l'élaboration de leur règlement intérieur, des précédents constitués par les Caisses déjà créées.

La nouvelle institution a donné lieu dès le début, du fait même de son rapide développement, à de nombreuses controverses relatives à sa nature. Notre propos n'est pas d'entrer dans le détail de cette controverse, qui n'a plus, à l'heure actuelle, qu'un intérêt historique. Il s'agissait de savoir, quelle était la nature juridique des Allocations familiales. Plusieurs théories s'opposaient alors. Pour les uns, et d'une manière générale cette opinion était soutenue par les patrons, les Allocations avaient le caractère d'une gratification purement bénévole, d'une simple donation, qui ne devrait en aucune manière être assimilée au salaire lui-même. Pour les autres, et c'était l'opinion générale des ouvriers, elles constituaient une partie intégrante de leur salaire. D'autres théories ont encore été proposées pour tenter d'expliquer la nature de l'institution : celle qui assimilait les Allocations familiales à une stipulation pour autrui, celle qui y voyait un contrat *sui gene-*

ris.

La question de l'assimilation ou de la non assimilation des Allocations familiales au salaire a été soulevée notamment à l'occasion de l'application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Aux termes de l'art. 10 de cette loi, la rente d'accident du travail due à l'ouvrier doit être calculée sur « la rémunération effective qui a été allouée à l'ouvrier soit en argent, soit en nature, pendant les douze mois qui ont précédé l'accident ». La question soulevée à propos des Allocations familiales était donc de savoir s'il fallait intégrer ou non les Allocations familiales dans le salaire de base servant au calcul de la pension d'accident du travail.

On retrouve ici, à l'origine de cette controverse, la confusion que nous avons signalée au début de cette étude. Si l'on prend garde de bien distinguer les deux notions de salaire « stricto sensu », valeur économique du travail, et de « rémunération globale » perçue par le travailleur à l'occasion de son travail, le problème nous apparaît beaucoup plus clair. Si les Allocations familiales ne s'insèrent pas dans le salaire considéré comme une contre-prestation économique, elles constituent, sans conteste, un élément de la rémunération, au sens large, de toute personne exerçant une activité professionnelle.

Dès lors, puisque l'art. 10 de la loi du 9 avril 1898 précise que doit intervenir dans le calcul

de la rente la rémunération effectivement perçue par l'ouvrier à l'occasion de son travail, il fallait en déduire que les Allocations familiales doivent entrer en ligne de compte dans ce calcul. C'est cette solution qui a été consacrée, dès l'origine, par la Cour de Cassation, et qui a été maintenue par la suite jusqu'à une époque récente où, comme nous le verrons, une évolution législative a modifié entièrement la situation.

Il est à remarquer, en effet, que cette solution, qui apparaît toute naturelle étant donné les termes de l'art. 10, ne vaut que dans la mesure où le complément familial du salaire reste étroitement lié à celui-ci et subit le même sort que lui. Elle ne saurait plus être admise dès lors que la notion de sursalaire fait place à une allocation détachée du salaire et maintenue après l'accident.

Il nous faut, maintenant, pénétrer un peu plus avant dans la pensée qui a inspiré les patrons lorsqu'ils ont institué ce complément de rémunération. Ils se sont, à l'origine, attribué la possession d'état de « donateurs », ils ont voulu faire œuvre d'humanité. Mais cette mesure, qu'ils prenaient ainsi librement, n'était-elle pas dans leur esprit autre chose et plus qu'une simple libéralité ? N'ont-ils pas vu dans ces soi-disant « libéralités » qui complétaient le salaire l'expression d'un devoir de justice dicté par leur conscience et qu'ils considéraient dès lors comme moralement obligatoire ? N'y ont-ils pas

vu, par surcroît, un moyen détourné de pallier une hausse généralisée des salaires, ce qui conférerait aux Allocations familiales un caractère onéreux ? Partis du principe que le travail doit permettre au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille, ils ont ajouté au salaire proprement dit un complément qui devait permettre au salarié de tirer de son travail une rémunération conforme à ce principe.

On aperçoit ici le lien étroit qui, à l'origine, s'est établi entre les Allocations familiales et le salaire. Ils auraient pu, sans doute, allouer aux familles les plus nécessiteuses ou à celles qu'ils jugeaient les plus intéressantes des primes ou des subventions, prendre à leur égard ce qu'on est convenu d'appeler des mesures de « dépannage ». Ce n'est pas sous cette forme qu'ils ont agi et l'on voit aisément la différence considérable entre ces dernières mesures et l'institution des Allocations familiales. Cette différence apparaît encore plus nettement par le nom même qui était employé à l'origine pour désigner la nouvelle institution, celui de « sursalaire familial ». Il manifeste clairement que c'est à l'occasion de son travail, et dans son travail même, que l'ouvrier doit trouver la source de sa juste rémunération.

CHAPITRE II

EVOLUTION LEGISLATIVE

La généralisation considérable de cette institution privée qui avait une telle portée économique et sociale dans le monde du travail ne pouvait laisser indifférents les pouvoirs publics. Bon gré, mal gré, le fait s'imposait à eux et ils ne pouvaient pas ne pas en tenir compte. Aussi trouvons-nous dans la législation du travail, un grand nombre de dispositions qui ont trait aux Allocations familiales, soit qu'elles les réglementent directement, soit que, à l'occasion d'autres textes, elles fassent état des Allocations.

Ce sont ces dispositions légales que nous voudrions maintenant étudier, pour faire apparaître la transformation qu'elles ont peu à peu opérée dans le régime de l'institution.

La législation qui a trait aux Allocations fa-

miliales est abondante et touffue. Notre objet n'est pas de l'étudier dans son ensemble, ce qui déborderait largement le cadre que nous nous sommes tracé (1).

Nous retiendrons seulement les principales dispositions qui manifestent ce changement d'orientation.

Nous distinguerons à cet égard deux périodes, la période antérieure au décret-loi du 29 juillet 1939 dit « Code de la Famille », et la période postérieure. Jusqu'à 1939, les Allocations restent encore, malgré certaines dispositions spéciales qui sont la conséquence de leur « affectation » familiale, solidement rattachées au salaire. Seuls les salariés peuvent y prétendre, et dans l'exacte mesure où ils reçoivent un salaire. Le Code de la famille de 1939 marque le point de départ d'une série de mesures qui accentueront le « décrochage » des deux notions de salaire et d'allocations et qui donneront à ces dernières le caractère qu'elles présentent aujourd'hui.

(1) Pour une étude d'ensemble de l'évolution législative, cf. notamment Y. Helleu, « Les Caisses de Compensation d'Allocations familiales », Paris, 1937. — Jean Erouart, « L'évolution du régime des Allocations familiales depuis la loi du 11 mars 1932 », Lille, 1939. — P. Drouhet (op. cit.).

§ 1. — LA PERIODE ANTERIEURE AU DECRET-LOI DU 29 JUILLET 1939

A. *La loi du* 11 *mars* 1932

La première intervention législative, et la plus importante avec le Code de la Famille de 1939, que nous rencontrons en matière d'Allocations familiales est la loi du 11 mars 1932, insérée dans le Code du Travail, sous les articles 74 a à 74 l. Cette loi consacre l'obligation légale de verser des allocations familiales aux ouvriers et employés dans les professions industrielles, commerciales, agricoles et libérales. A cette fin, les employeurs sont tenus de s'affilier et de cotiser à la Caisse de compensation agréée pour leur profession et leur situation géographique. Il est intéressant de noter que le lien étroit avec la notion de salaire apparaît immédiatement du fait que la loi du 11 mars 1932 a été insérée dans le titre III du livre I du

Code du Travail, qui traite du salaire.

Les modalités d'application de la loi ont été prévues par le Règlement d'administration publique du 14 mars 1933; une série de décrets, s'échelonnant de 1935 à 1937, ont assujetti successivement à l'obligation légale les employeurs des diverses professions libérales, industrielles, commerciales et agricoles.

Il y a lieu de remarquer ici que le législateur de 1932 n'a en rien innové; respectueux du système en vigueur depuis plus de 10 ans et dont il avait apprécié les résultats, il s'est contenté d'en reprendre les différents éléments, notamment la pièce maîtresse constituée par les Caisses de compensation, et de leur donner la consécration légale.

Ainsi en est-il souvent en matière de législation sociale. L'initiative privée conçoit et réalise, par des expériences partielles et limitées, une institution qui lui paraît opportune et qu'elle perfectionne et généralise progressivement. L'Etat intervient ensuite pour lui donner force de loi et contraindre par là même les récalcitrants qui s'étaient abstenus jusque là de participer à une initiative qui a fait ses preuves et conquis l'opinion. Ce processus est particulièrement caractéristique dans le domaine des Allocations familiales et de leur perfectionnement progressif. L'initiative privée, lorsqu'elle peut se développer librement, a fait ici la preuve de sa souplesse et de ses remarquables possibilités d'adaptation aux circonstances. Elle

a montré la voie au législateur et c'est à elle qu'on doit le magnifique développement d'une institution qui fait honneur à notre pays. Il ne semble pas douteux que la tendance étatiste, que manifestent certains milieux dans ce domaine et qui s'accompagne inévitablement d'une restriction apportée à la liberté d'action de l'initiative privée, risquerait d'entraîner à bref délai une paralysie et une sclérose particulièrement néfastes dans un domaine qui doit demeurer aussi proche du concret et de la vie que celui des Allocations familiales.

Quoi qu'il en soit, à partir de 1932, au régime de liberté succédait celui de l'obligation légale. Le résultat pratique a été de contraindre une foule de petites entreprises, restées jusque là réfractaires en raison du nombre restreint de leurs salariés, à participer au régime de la compensation.

En ce qui concerne le taux même des Allocations familiales, nous retrouvons le même souci de se référer au régime qui s'était institué librement, puisque la procédure de fixation des taux minima d'Allocations familiales, fixée par les articles 14 et 15 du Règlement d'administration publique du 14 mars 1933, prévoit purement et simplement la ratification par le Ministre du Travail des taux usités dans les Caisses de compensation. Le Ministre statue par arrêté pour chaque profession ou catégorie professionnelle, après consultation de la Commission départementale des Allocations

familiales, et après avis de la Commission supérieure des Allocations familiales. La même procédure est prévue pour la révision des barèmes, en fonction des variations des taux pratiqués par les Caisses.

Comme dans le régime antérieur, le droit aux Allocations familiales est subordonné à l'existence d'un contrat de travail et à la perception d'un salaire, mais le taux est fonction exclusivement du nombre des enfants à la charge du travailleur.

Le complément familial se différencie toutefois du salaire proprement dit par le fait qu'il est grevé d'une affectation précise, l'entretion des enfants. Cette notion d'affectation, qui est à la base de l'institution, a conduit le législateur à prévoir à l'égard des Allocations un certain nombre de dispositions spéciales.

C'est ainsi que l'article 74 d § 1[er] du Code du Travail édicte l'impossibilité d'effectuer sur le montant des Allocations familiales aucune retenue ou déduction (sauf en cas de fraude).

Dans le même ordre d'idées, les Allocations ont un traitement différent de celui du salaire en matière de saisie-arrêt. Déjà la loi du 27 juillet 1921 les avait soustraites du montant du salaire minimum saisissable ou cessible, qui jusqu'à concurrence de 6.000 fr., était fixé au dixième du salaire. L'art. 61 du Livre I[er] du Code du Travail, qui détermine la fraction du salaire saisissable ou cessible, en

exclut les Allocations familiales parce qu'elles ont elles-mêmes un caractère alimentaire.

Pour la même raison, l'art. 74 d du Code du Travail édicte le principe de l'insaisissabilité et l'incessibilité des Allocations familiales (sauf pour le cas de dette alimentaire).

Le souci de protéger d'une façon particulière le versement des Allocations familiales apparaît encore dans l'art. 7 de la loi de 1932 qui institue un privilège général en faveur des salariés à l'encontre des Caisses de compensation pour le service des Allocations, privilège inscrit au 7e rang de l'art. 2.101 du Code civil ; un autre privilège, inscrit au 8e rang de l'article 2.101 du Code civil, est institué en faveur des Caisses à l'encontre de leurs adhérents, pour la cotisation que ceux-ci sont tenus de leur verser en vue du paiement des Allocations familiales. Enfin l'art. 3 de la loi de 1932 donne aux salariés créanciers des Allocations une action directe qui peut être dirigée soit contre la Caisse de compensation, soit contre l'employeur.

Toutes ces dispositions manifestent clairement la volonté du législateur d'entourer de toutes les garanties nécessaires le versement des Allocations familiales, dont le caractère distinct du salaire proprement dit est en même temps mis en lumière.

La distinction apparaît également sur le plan fiscal et sur le plan des Assurances sociales. En matière fiscale, l'art 61, § 2 du

Code général des Impôts directs stipule que les Allocations familiales attribuées en vertu des dispositions légales n'entrent pas en ligne de compte dans le montant du salaire pour le calcul de l'impôt cédulaire sur les salaires. Comme le minimum vital exonéré à la base, les Allocations jouissent donc d'une exemption d'impôt en raison de leur caractère alimentaire.

Enfin, en matière d'Assurances sociales, la Loi du 5 avril 1928 modifiée par le Décret-loi du 28 octobre 1935 (art. 1[er], § 2), concernant le chiffre maximum du salaire pour l'assujettissement aux Assurances sociales, en a exclu expressément le montant des Allocations. (1)

L'examen de ces diverses dispositions nous conduit à une double constatation :

- d'une part, le lien qui unit, dans l'esprit

(1) Il y a lieu de signaler que cette dernière disposition se trouve implicitement abrogée par l'Ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale (*J.O.* du 6 octobre) et celle du 19 octobre 1945 fixant le régime des Assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles (*J.O.* du 20 octobre), aux termes desquelles tous les salariés et assimilés sont désormais soumis aux Assurances sociales *quel que soit le montant de leur rémunération.*

Toutefois, il est prévu que les rémunérations annuelles qui excèdent 120.000 francs ne sont comptées que pour ce montant en vue du calcul des cotisations. Comme précédemment, les Allocations familiales ne sont pas prises en considération dans la détermination de ce plafond.

du législateur, le salaire proprement dit du chef de famille et les Allocations familiales est clairement affirmé, puisque toute réglementation du salaire est assortie d'une réglementation corrélative des Allocations familiales;

— d'autre part, le législateur entend assurer à ces dernières un régime spécial et plus favorable en raison de leur caractère particulier.

Une disposition de la Loi du 11 mars 1932 consacre toutefois une première fissure dans la conception initiale qui lie le complément familial au salaire. Il s'agit de l'art. 74 d, § 4 du Code du Travail aux termes duquel : « En cas d'accident du travail, les Allocations familiales sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue, ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit en raison de leur âge ».

Cette disposition rejoint la législation des accidents du travail et notamment l'article 10 de la loi du 9 avril 1898 sur le calcul de la rente. Nous avons indiqué que la question s'était fréquemment posée, en doctrine et en jurisprudence, de savoir s'il fallait inclure ou non le complément familial du salaire dans le salaire de base servant au calcul de la rente d'accident du travail servie à l'accidenté ou à ses ayants-droit. Les nombreuses controverses

qui se sont élevées à cette occasion (1) n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt historique, puisque nous verrons que le Code de la Famille de 1939 a expressément prévu l'exclusion.

Quoiqu'il en soit, nous devons constater, pour la première fois, que la loi oblige la Caisse de compensation à continuer le service des allocations pendant toute la période d'incapacité temporaire, alors que le contrat est suspendu et que *l'ouvrier ne perçoit plus son salaire*, mais seulement une indemnité journalière. La même mesure est prévue en faveur de l'ouvrier atteint d'une incapacité permanente absolue et des ayants-droit de l'ouvrier décédé par suite d'accident du travail, alors que le contrat de travail est définitivement rompu et que le salaire, support initial de l'allocation, est remplacé par une rente.

On comprend aisément les préoccupations humanitaires qui ont dicté au législateur ces dispositions en faveur des victimes des accidents du travail. Sans doute, le mesure a-t-elle une portée encore limitée, puisqu'elle ne s'ap-

---

(1) Sur la question des accidents du travail, voir notamment : « Traité du Droit des Accidents du Travail » (ROUAST et GIVORD). — « Traité des Accidents du Travail » (SACHET).

Sur la nature juridique des Allocations familiales : « L'évolution juridique des Allocations familiales » P. DROUHET, op. cit. ch. VII et VIII. — R. PICARD, Paris, 1927, p. 58 et s. : « Le salaire et ses compléments ».

plique que dans un cas exceptionnel — celui d'accident du travail — et que par ailleurs, si l'allocation ne peut trouver ici sa raison d'être dans un salaire actuel, elle puise néanmoins son origine dans un salaire antérieur dont la rente d'accident du travail constitue en quelque sorte le prolongement.

Il n'en reste pas moins que, dans un domaine restreint, nous voyons apparaître le premier signe d'une tendance qui prendra, par la suite, une ampleur si considérable qu'elle en transformera le caractère de l'institution.

B. *Les modifications et les extensions de la loi du* 11 *mars* 1932

L'application de la loi de 1932 s'est poursuivie méthodiquement au cours des années qui ont suivi, au fur et à mesure de la parution des décrets prévus pour chacune des catégories professionnelles intéressées. L'allocation demeure, pendant toute cette période, un véritable complément de salaire.

Signalons toutefois certaines mesures qui marquent une désolidarisation des deux notions, à l'origine liées, de salaires et d'allocations familiales. Ces mesures sont surtout sensibles dans le Code de la Famille et la législation postérieure au Code. Nous en trouvons néanmoins les premières manifestations dans certaines dispositions prises à propos de l'application de la

loi de 1932 dans les profession agricoles. Nous savons, en effet, que cette loi avait rendu obligatoire le versement des allocations familiales aux salariés agricoles. Afin de ne pas priver certains travailleurs agricoles du bénéfice de la loi, des dispositions extensives ont dû être prises, débordant de plus en plus largement le cadre du salaire.

Une première brèche au principe de la loi de 1932 liant allocation et salaire a été réalisée par l'article 4 du décret du 31 mai 1938 pris pour l'aménagement du régime des allocations familiales agricoles. Aux termes de ce décret : « le chef d'exploitation travaillant avec des membres majeurs de sa famille ou de celle de son conjoint devra s'affilier avant le 1er juillet 1938 à une Caisse d'Allocations familiales et cotiser pour tous les membres majeurs de sa famille ou de celle de son conjoint travaillant avec lui, sauf dans le cas où il établira, par toutes les preuves du droit commun, que ces membres sont tous associés aux bénéfices et aux pertes de l'exploitation ». Il s'agit, on le voit, de l'hypothèse fréquente en agriculture de l'exploitation familiale. Un agriculteur exploite son domaine sans avoir recours à une main-d'œuvre salariée, avec le seul concours de sa famille. Logiquement, d'après les principes de la loi de 1932, si les enfants ne sont pas salariés, il est certain que l'exploitant n'est pas soumis à l'obligation légale en matière d'allocations familiales. C'est pourquoi l'article 4 précité, assimilant fictivement

les membres de la famille à des salariés, étend à leur bénéfice le régime des allocations familiales. Cette mesure peut s'expliquer assez facilement : la situation des parents employés à l'entreprise familiale est, en réalité, assez analogue à celle des salariés Mais nous sommes ici en face d'une véritable extension du principe de la loi de 1932 : en fait l'allocation familiale peut être servie à des non-salariés.

Une nouvelle extension, plus importante, a été réalisée par l'article 7 du décret du 31 mai 1938 : *l'attribution des allocation familiales aux métayers.* Il n'est plus possible ici, comme dans le cas précédent, de chercher à assimiler ces derniers à des salariés; les métayers sont des exploitants. Dans le but très louable de venir en aide à une catégorie d'agriculteurs particulièrement intéressante, on a fait une nouvelle entorse aux principes de la loi de 1932 en étendant les allocations familiales à des exploitants non salariés Le texte de l'article 7 indique bien d'ailleurs que le législateur a voulu étendre les allocations familiales à une catégorie qui, d'après le principe général, n'y aurait pas droit : « Les métayers qui travaillent habituellement seuls ou avec l'aide de leurs familles bénéficient des allocations familiales *dans les mêmes conditions que les salariés* ». Des dispositions spéciales sont prises par le même texte, en ce qui concerne les conditions d'affiliation et de paiement des allocations pour cette nouvelle catégorie de bénéficiaires.

§ 2. — LE DECRET-LOI DU 29 JUILLET 1939 ET LA LEGISLATION POSTERIEURE

Le décret-loi du 29 juillet 1939 appelé « Code de la Famille » a refondu et considérablement élargi la législation des Allocations familiales en accordent le bénéfice de ces dernières à toute la population active, indépendamment de toute notion de « salaire ». La législation postérieure a, par ailleurs, multiplié les cas où les allocations familiales sont maintenues alors qu'aucun travail effectif et, par conséquent, aucun salaire ne peut plus leur servir de support.

Par l'effet simultané de ces deux courants, la notion primitive qui inspire encore la législation de 1932 tend à disparaître; l'allocation familiale déborde largement la notion de salaire; dans les cas où elle est encore liée à un contrat de travail — et il faut reconnaître que ce lien est

de plus en plus lâche — elle ne postule plus, dans bien des cas, l'existence d'un travail effectif. Ainsi l'institution a-t-elle acquis une physionomie bien différente de celle qu'elle avait tout d'abord.

Nous examinerons séparément l'extension des allocations familiales à tous les travailleurs non salariés, réalisée par le Code de la Famille lui-même, puis les diverses dispositions qui ont maintenu le bénéfice des allocations sans travail effectif.

A. *Le Décret-loi du 29 juillet 1939. L'extension des Allocations familiales aux non salariés.*

Le décret-loi du 29 juillet 1939 appelé « Code de la Famille » constitue un premier essai intéressant, mais encore fragmentaire et incomplet, de coordination et d'amélioration des diverses mesures ayant trait à la protection de la famille dans l'ordre matériel et dans l'ordre moral : institution de la prime à la première naissance, généralisation des allocations familiales, institution de l'allocation de la mère au foyer (à laquelle s'est substituée par la suite l'allocation de salaire unique), réglementation de l'assistance à la famille, protection de la maternité et lutte contre l'avortement, protection de l'enfance, protection de la race, lutte contre l'alcoolisme, dispositions relatives à l'Enseignement, dispositions fiscales... Paru à la veille même de la guerre, à la suite des travaux entrepris par

le Haut Comité de la Population, il manifeste la prise de conscience par les Pouvoirs publics du drame démographique français et la volonté d'y faire face.

Le Code de la Famille réalise une codification d'ensemble des allocation familiales dans son chapitre II. L'extension considérable qu'il consacre en cette matière s'inspire de toute évidence d'un préoccupation avant tout nataliste qui, nous l'avons noté, n'avait pas été aperçue par les premiers promoteurs de l'institution. Rompant résolument avec la conception qui avait inspiré ces derniers ainsi que le législateur de 1932, le Code de la Famille pose, dans son article 10, le principe général d'après lequel les allocations familiales sont désormais attribuées à toute personne qui exerce une activité professionnelle quelconque, dès lors qu'elle a des enfants à charge. Il n'est plus question seulement d'accorder un complément au salaire d'un chef de famille lié à un employeur par un contrat de travail; nous sommes désormais devant une institution de notre droit familial, destinée à assurer une répartition plus équitable des revenus professionnels, institution dont le bénéfice est accordé à toutes les catégories de travailleurs.

Pratiquement, l'énumération que donne l'article 10 englobe l'ensemble de la population active du pays.

Voici, en effet, comment il s'exprime : « Peuvent prétendre au bénéfice des Allocations fami-

liales les salariés, quelles que soient la profession et la qualité de l'employeur qui les occupe, les fonctionnaires et agents des services publics, les employeurs et travailleurs indépendants des professions industrielles, commerciales, libérales et agricoles, les métayers, ainsi que tous ceux qui tirent d'une activité professionnelle leurs principaux moyens d'existence ». A partir de l'entrée en vigueur de ces dispositions, c'est-à-dire du 1er avril 1940, tous les chefs de famille qui travaillent ont donc droit aux allocations familiales

Ce principe général étant posé, le Code de la Famille en détermine les modalités d'application pour les diverses catégories de travailleurs: les salariés (section II), les exploitants agricoles et artisans ruraux (section III), les travailleurs non salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales, c'est-à-dire ce qu'on appelle communément les travailleurs indépendants et les artisans (section IV), les fonctionnaires et agents de l'Etat (section V), le personnel des collectivités locales et des services publics concédés par l'Etat, les départements et les communes (section VI).

En ce qui concerne les modalités de calcul et de versement des allocations qui sont identiques pour tout le monde, le Code de la Famille se borne à reprendre, sans apporter de modification de fond, le système antérieurement en vigueur en faveur des seuls salariés.

On voit par la simple énumération contenue

dans l'article 10 l'extension considérable que le Code de la Famille réalise : l'institution des Allocations familiales sort désormais du cadre primitif du contrat de travail. Cette généralisation a nécessité des dispositions spéciales, propres à chaque catégorie nouvelle de bénéficiaires, et que nous allons maintenant examiner rapidement.

1° *Les salariés.* — Le texte nouveau consacre d'abord les réalisations existantes. Il reprend purement et simplement, en ce qui concerne les salariés des professions industrielles, commerciales, agricoles et libérales, la plupart des dispositions de la loi de 1932.

Il faut signaler toutefois une modification importante qui marque une étape supplémentaire dans la voie de la désolidarisation des allocations et du salaire Elle est réalisée par l'article 21 du Code et a trait aux accidents du travail. Nous avons vu précédemment que la loi de 1932 avait maintenu le bénéfice des allocations en cas d'incapacité temporaire, d'incapacité permanent absolue et de mort résultant d'un accident du travail. Restait le cas du travailleur victime d'une incapacité permanente partielle qui, s'il ne reprenait pas une activité salariée, ne pouvait plus prétendre au bénéfice des allocations. Allant plus loin que la loi de 1932, l'article 21 du Code de la Famille dispose que, même en cas d'incapacité permanente partielle due à une accident du travail, les alloca-

tions continuent à être versées à l'intéressé tant que ses enfants y ont droit en raison de leur âge. Il y avait lieu cependant de prévoir le cas où le salarié victime d'une incapacité permanente partielle reprendrait une activité professionnelle compatible avec cette incapacité. Dans ce cas, il fallait évidemment éviter le cumul des allocations. C'est pourquoi l'article 21 précise que les allocations versées à ce titre ne pourront en aucun cas se cumuler avec celles qui seront attribuées à l'intéressé s'il reprend un travail ou une occupation y donnant droit.

Ainsi en matière d'accident du travail l'évolution est achevée; les allocations familiales, que pourront toujours continuer à percevoir les salariés victimes d'un accident du travail ou leurs ayants droit, sont désormais attribuées indépendamment de tout travail salarié.

C'est ce même article 21 du Code qui, modifiant l'article 10 de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, a résolu la question si débattue en doctrine et en jurisprudence de l'intégration ou de la non-intégration des allocations familiales dans le salaire du travailleur pour le calcul de la rente d'accident du travail. Nous avons fait allusion précédemment à cette longue controverse. La Cour de Cassation, appliquant purement et simplement l'article 10 de la loi du 9 avril 1898, avait pris une position parfaitement logique en déclarant que les allocations, faisant partie de la rémunération globale du travailleur, devaient entrer en ligne de

compte dans le calcul de la rente. Cette solution consacrée dans une jurisprudence constante répondait à la notion de complément de salaire. L'évolution, amorcée en 1932, accentuée considérablement par le Code de la Famille et les textes subséquents, a transformé le problème. Etant donné, en effet, que les allocations apparaissaient de moins en moins sous la forme d'un complément de salaire pour tendre à devenir une institution d'aide nationale à la famille, qu'elles étaient versées *dans tous les cas* à la victime d'un accident du travail ou à sa famille, il n'y avait plus lieu de faire intervenir ces dernières dans le calcul de la rente (*non bis in idem*). C'est pourquoi l'article 21 (al. 1er) du Code dispose que les allocations doivent être *exclues* en toute hypothèse du salaire annuel servant de base au calcul de la rente.

Reprenant les termes de l'article 21 du Code, l'ordonnance du 19 octobre 1945 (*J. O.* du 20 octobre), qui a modifié la législation sur les accidents du travail en vue de l'adapter à l'organisation de la sécurité sociale, a rappelé expressément cette exclusion.

Il n'est pas douteux que la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation ne pourra se maintenir en présence d'une disposition législative aussi nette. Quoi qu'il en soit, nous trouvons dans ces deux dispositions complémentaires de l'article 21 une manifestation caractéristique de la séparation qui s'accuse entre les deux notions de salaire et d'allocations familiales.

2° *L'extension des allocations familiales dans les professions agricoles.* — Dans le domaine agricole, le Code de la Famille réalise une extension considérable des allocations familiales qui débordent désormais toute relation d'employeur à salarié, pour s'étendre à toute personne qui tire d'une profession agricole ses principaux moyens d'existence Nous avons vu à propos des modifications de la loi de 1932 que les allocations familiales avaient été étendues, en dehors du salariat, aux membres des exploitations familiales et aux métayers, par le décret du 31 mai 1931. Il s'agissait de mesures encore timides et, somme toute, limitées

Le Code de la Famille, au contraire, opère la généralisation des allocations familiales en agriculture. Il attribue le bénéfice des allocations familiales non seulement aux salariés agricoles et assimilés, mais encore aux exploitants agricoles et aux artisans ruraux et à toute personne qui, sans employer de main-d'œuvre agricole, a son occupation principale dans l'exercice d'une profession agricole et en tire son principal revenu.

Cette extension avait été amorcée par le décret du 14 juin 1936 qui en avait toutefois limité les effets aux seuls exploitants ou artisans ruraux non inscrits à l'impôt général sur le revenu. Par là, le législateur entendait ne s'intéresser qu'aux seuls petits exploitants. Mais la mise en application de cette disposition fut

retardée à plusieurs reprises, et le Code de la Famille en élargit considérablement la portée, en accordant le bénéfice des allocations à toutes les professions agricoles sans distinction. Le seul critérium retenu pour les exploitants ou artisans ruraux est celui de l'occupation principale et du principal revenu.

Ici encore les allocation familiales ne sont donc plus liées au versement d'un salaire, ni à l'existence d'un contrat de travail.

3° *L'extension des allocations familiales aux employeurs, aux travailleurs indépendants et aux artisans.* — L'article 34 du Code de la Famille réalise de même dans les professions non agricoles la généralisation des allocations familiales et en étend le bénéfice aux employeurs, aux travailleurs indépendants et aux artisans. Il spécifie de la façon la plus nette que le versement des allocations est absolument indépendant de tout lien professionnel. Voici, en effet, comment il s'exprime dans ses alinéas 1 et 2 :

« Les employeurs des exploitations industrielles, commerciales et libérales, ainsi que les personnes qui exercent une profession industrielle, commerciale et libérale, *sans être engagées dans les liens d'une contrat de louage ou de services* (travailleurs indépendants), recevront les allocations familiales »

« Est considéré comme travailleur indépendant, au sens du présent décret, quiconque, *sans employer de salarié,* a son occupation princi-

pale dans l'exercice d'une profession industrielle, commerciale ou libérale et en tire son principal revenu. »

Pour ces nouveaux allocataires, il ne peut être question de complément de salaire Il s'agit bien ici d'une institution autonome, liée non plus à un salaire, mais à l'exercice d'une activité professionnelle, *quelle qu'elle soit.* Comment, dès lors, va fonctionner le mécanisme des allocations et comment va être assuré leur financement, puisque, par définition, il n'y a pas d'employeur qui puisse cotiser à une caisse ?

Nous trouvons ici un système de financement qui diffère sensiblement de celui en vigueur pour les salariés, et qui est basé sur le principe de la *mutualité.* Alors que les salariés ne contribuent en rien au financement du système (1), les travailleurs indépendants, considérés comme leur propre employeur, de même d'ailleurs que les exploitants agricoles et artisans ruraux, supportent la charge des allocations, distribuées ensuite à ceux d'entre eux qui sont chargés de famille. Le Code institue, en quelque sorte, une mise en commun des charges de famille entre

(1) Il s'agit ici du *financement* direct des Allocations familiales. Il est bien évident qu'en fait, les salariés contribuent *indirectement* à leur financement, en tant que *consommateurs,* puisque les cotisations patronales aux Caisses de compensation d'Allocations familiales constituent un des éléments du prix de revient des produits fabriqués, et se répercutent, en conséquence, sur leur prix de vente.

les intéressés, mise en commun qui s'opère grâce à la création de caisses de compensation (caisses de travailleurs indépendants, caisses d'artisans ou caisses mutuelles agricoles) organisées sur le modèle des caisses patronales existant en faveur des salariés. Pour les employeurs, l'article 34 se borne à leur imposer l'obligation de s'affilier pour leur propre compte à la caisse de compensation à laquelle ils sont affiliés pour leur personnel salarié. Ils recevront alors les allocations familiales dans les mêmes conditions que ce dernier.

Cette différence entre le financement des allocations versées aux salariés et aux non-salariés a incité certains auteurs à distinguer nettement les deux institutions. Voulant maintenir aux premières leur caractère primitif de sursalaire familial, ils ont cherché à établir entre les deux catégories d'allocations une différence intrinsèque profonde. Mais il faut reconnaître que cette distinction ne résiste pas à l'examen. Le Code de la Famille ne fait aucune discrimination et, bien que, par la force des choses, le mode de financement ne soit pas identique dans les deux cas, il entend instituer un régime uniforme pour tous. Cette identité apparaît nettement par le fait que les dispositions générales relatives aux conditions de versement et au mode de calcul des allocations sont valables pour toutes les catégories d'allocataires et que c'est à elles que se réfère purement et simplement le Code à propos de chacune de ces catégories.

4° *L'extension des allocations familiales aux fonctionnaires et agents de l'Etat, ainsi qu'au personnel des collectivités locales et des services publics concédés.* — Nous n'insisterons pas sur ce point, puisqu'il s'agit là de travailleurs percevant un traitement ou un salaire. Le Code de la Famille a voulu éviter la coexistence de plusieurs régimes de compléments familiaux de salaires. C'est pourquoi il a substitué au régime des « indemnités pour charges de famille », dont bénéficiaient les fonctionnaires et agents de l'Etat, celui des allocations familiales, qu'il a étendu également aux agents des collectivités locales et des services concédés, réalisant ainsi une heureuse harmonisation des prestations familiales accordées aux diverses catégories de salariés.

Signalons qu'une difficulté s'est présentée depuis la Libération en ce qui concerne les militaires officiers et sous-officiers dont le régime de solde, fixé à Alger par un décret du 17 septembre 1943, prévoyait un système d'indemnités pour charges de famille très différent des allocations familiales quant au taux et au mode de calcul Il y avait là une situation anormale et contraire au Code de la Famille. L'harmonisation nécessaire a été réalisée par un décret du 23 juin 1945 sur le régime des soldes (1) qui accorde aux officiers et sous-officiers,

(1) Cf. *J.O.* du 24 juin 1945 (rectificatif au *J.O.* du 4 juillet). Le Décret du 23 juin a été pris en application

a compter du 15 avril 1945, les allocations du Code de la Famille.

Le même texte en étend le bénéfice aux simples soldats servant au delà de la durée légale. Seuls pouvaient jusque là s'en prévaloir les militaires à solde mensuelle. Les soldats au contraire, entièrement à la charge de l'Etat et ne percevant qu'une solde journalière minime, qui ne pouvait en aucune manière être assimilée à un salaire, étaient exclus du bénéfice du Code de la Famille. Cette situation, conforme à la logique du système, ne présentait pas par ailleurs d'inconvénients sur le plan pratique, puisque les jeunes soldats, effectuant normalement leur service militaire à 20 ans, n'avaient pas de charges de famille, dans l'immense majorité des cas. Les circonstances de guerre modifièrent la situation et entraînèrent la création des allocations militaires pour le temps de guerre, prévues par le décret-loi du 1er septembre 1939 (1) et les textes subséquents.

A l'inverse des allocations familiales, les allocations militaires, assorties de majorations pour enfants, constituent une assistance de l'Etat attribuée aux familles nécessiteuses dont le chef est mobilisé. Elles ont été maintenues après la

---

d'une Ordonnance de la même date, portant réforme générale du régime de solde des militaires et assimilés des armées de terre, de mer et de l'air. Les conditions de détail de son application ont été précisées dans une Instruction du Ministère de la Guerre, n° 086-5-S/Int., du 27 juin 1945.

(1) *J.O.* du 8 septembre 1939.

Libération et leur champ d'application a été étendu, par l'ordonnance du 25 octobre 1944 (2), à toutes les familles nécessiteuses séparées de leur chef par suite des circonstances de guerre : mobilisés, prisonniers, internés, membres des Forces Françaises Libres ou des Forces Françaises de l'Intérieur, travailleurs en Allemagne, victimes civiles...; elles ont été également attribuées aux veuves de guerre, en attendant la liquidation de leur pension, et jusqu'à la parution du texte fixant la date légale de cessation des hostilités (3).

Tenant compte, toutefois, de ce que les circonstances de guerre ont entraîné la présence sous les drapeaux de nombreux militaires simples soldats chargés de famille et servant au delà de la durée légale (engagés, rengagés, rappelés ou maintenus sous les drapeaux), le décret précité du 23 juin 1945, qui définit le nouveau régime des soldes militaires, leur accorde, avec leur solde journalière, le bénéfice des allocations du Code de la Famille. Il ne s'agit donc plus ici d'une mesure d'assitance, réservée aux familles nécessiteuses, mais d'un droit propre. A la solde journalière s'ajoutent, désormais, automatiquement pour ceux qui sont chargés de

(2) *J.O.* du 27 octobre 1944.

(3) La loi du 10 mai 1945 fixe la date légale de cessation des hostilités au 1er juin 1946. Toutefois le régime des Allocations militaires prévu par l'Ordonnance du 25 octobre 1944 est prorogé pour une durée de neuf mois à compter de cette date.

famille, les allocations familiales. Cette nouvelle extension est une manifestation supplémentaire de la conception nouvelle qui prévaut de plus en plus en matière d'Allocations familiales, conception conforme aux nécessités économiques modernes. Les Allocations apparaissent comme une nécessité vitale pour les chefs de famille et doivent, en conséquence, leur être accordées dans des cas de plus en plus nombreux.

Ainsi c'est une véritable généralisation du régime des allocations familiales à toute la population tirant ses moyens d'existence d'une activité professionnelle quelle qu'elle soit que réalise le décret-loi du 29 juillet 1939.

Empruntant l'institution en vigueur au profit des salariés, il l'a appliquée, presque sans modification, à toute la population active. Mais, par cette généralisation même, il est facile de voir qu'il en a entièrement modifié le caractère initial et que la notion originaire de sursalaire ne peut plus aujourd'hui expliquer l'institution.

B. *La législation postérieure au Décret-loi du 29 juillet* 1939. *Le maintien des allocations familiales sans travail effectif.*

Si le principe initial qui lie les allocations à la rémunération du travail demeure encore à la base de l'institution, l'effort poursuivi depuis plusieurs années dans le domaine social et familial a amené l'initiative privée, puis le législateur, suivant le processus indiqué plus haut,

à lui apporter des exceptions de plus en plus nombreuses. Si même nous restons dans le cadre de la loi de 1932, c'est-à-dire des allocations attribuées aux salariés chargés de famille, liés à un employeur par un contrat de travail ou un contrat de louage de service, nous constatons que, depuis quelques années, un ensemble de dispositions législatives a tendu à maintenir, dans des cas de plus en plus fréquents, le bénéfice des allocations aux chefs de famille alors même qu'ils ne fournissent aucun travail et ne perçoivent aucune salaire. Ces mesures se justifient aisément par des considérations sociales et humaines Elles sont liées essentiellement au caractère alimentaire des sommes ainsi versées, et à leur affectation familiale.

Dans la mesure où les allocations apparaissaient, du fait de la situation économique, comme un élément indispensable pour assurer la vie des familles, comme une sorte de « minimum vital », il était inévitable que le législateur fût amené à prendre une série de mesures destinées à en conserver en tout état de cause le bénéfice à la famille du travailleur qui se trouve momentanément ou définitivement privé de travail ou hors d'état de travailler, *pour des raisons indépendantes de sa volonté.*

Les préoccupations qui commandent cette nouvelle évolution des allocations familiales se rattachent directement à l'idée de l'assurance contre les risques sociaux. Celle-ci vise à protéger la famille des travailleurs contre les fac-

teurs d'insécurité qui la menacent à tout moment du fait que ses seules possibilités de subsistance sont attachées à la rémunération du chef de famille et que cette rémunération présente, en conséquence, pour une part importante de la population laborieuse, un caractère rigoureusement alimentaire. Le moindre risque chez celui qui la perçoit entraîne donc des conséquences redoutables pour lui et sa famille. Ce fait et ce sentiment de l'insécurité ont été analysés par M. le Professeur Perroux qui y voit un des éléments constitutifs de ce qu'il appelle la « condition prolétarienne » (1).

Le développement de la législation sociale et des institutions qui facilitent l'épargne ou qui organisent la lutte contre le risque a largement réduit, au cours de ces cinquante dernières années, les risques les plus graves d'insécurité, qu'il s'agisse de la prévoyance facultative, telle que la mutualité, ou de la prévoyance obligatoire, telle que la législation des assurances sociales ou celle des accidents du travail.

Ces préoccupations, que l'on retrouve, à l'heure actuelle, dans plusieurs pays étran-

(1) Cf. François Perroux : « Le sens du nouveau droit du Travail », 1943.

Une remarquable analyse psychologique de la « condition prolétarienne » conduit l'auteur à la définir par trois traits :

1° Le fait et le sentiment de l'isolement social;

2° Le fait et le sentiment de l'insécurité;

3° La peur sociale (complexe d'infériorité, crainte d'être dupe).

gers (1), ont donné naissance en France à l'élaboration d'un plan d'ensemble, connu sous le nom de « plan de sécurité sociale » dont les principes de base sont contenus dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 (2). Il tend à réaliser, pour l'ensemble de la population, une protection contre l'insécurité sous tous ses aspects, par l'aménagement d'une organisation unique qui couvrira toutes les législations tendant à ce résultat : assurances sociales, accidents du travail, maladies professionnelles, retraites des vieux travailleurs, allocations familiales...

Ce plan, qui manifeste une grande hardiesse et une grande largeur de vues, constitue une réforme de structure de tout notre système de protection sociale (3). Il s'inspire du louable

(1) Cf. Notamemnt en Angleterre, le plan BEVERIDGE qui, s'il s'inspire d'une conception différente du système français, tend en définitive au même but : la garantie contre les risques sociaux.

(2) *J.O.* du 6 octobre.

(3) Cf. Notamment l'exposé sur le plan français de sécurité sociale, par M. Pierre LAROQUE, Directeur général de la Sécurité sociale (Cahiers français d'Information, n° 51, 3 février 1946). Après avoir exposé l'économie et la portée du projet, l'auteur conclut en ces termes :

« Nous sommes en présence d'une grande réforme qui s'inscrit dans tout un programme de reconstruction française, dans tout un programme de construction d'un ordre politique et social nouveau, dans tout un programme révolutionnaire. La vérité est que le plan français de sécurité sociale est un élément de la révolution nécessaire. Par delà les améliorations matérielles qu'il apporte au sort des travailleurs, il y a une révolution. Dans la pleine conscience de nos responsabilités, c'est une révolution que nous voulons faire et c'est une révolution que nous faisons. »

souci d'étendre le champ d'application et d'accroître, par un effort de regroupement, l'efficacité de nos législations préexistantes qui concouraient à assurer les travailleurs contre les risques inhérents à la vie. A ce titre, elles seront désormais groupées au sein de l'organisation de la sécurité sociale. Un organisme unique, à l'administration duquel participeront les intéressés eux-mêmes, se verra confier, aux échelons local, régional et national, la gestion de l'ensemble des prestations collectives qui, suivant les cas, s'ajoutent ou se substituent au salaire. Il est par ailleurs prévu que le régime de la sécurité sociale sera progressivement étendu à toutes les catégories de citoyens. Ainsi à la gestion unique (un seul organisme, une seule cotisation) correspondra la couverture de tous les risques pour l'ensemble de la population.

Sans vouloir porter un jugement sur un projet dont la réalisation progressive s'étendra sur plusieurs années, on peut craindre qu'une telle tendance centralisatrice, accompagnée inévitablement d'une réglementation toujours plus minutieuse de l'Etat, n'aboutisse à faire disparaître progressivement, devant les interventions de la puissance publique, le sens de l'effort individuel et volontairement consenti, ainsi que celui de la responsabilité personnelle, qui constituent le principal ressort de l'activité humaine. Le plan de sécurité sociale risque, par ailleurs, si l'on ne veille pas avec soin à laisser au système toute la souplesse désirable, de paralyser les initia-

tives privées qui, ainsi que nous l'avons souligné, ont été jusqu'à ce jour le facteur essentiel du développement de notre législation sociale, tout spécialement dans le domaine si riche des allocations familiales.

Il y a lieu de remarquer à cet égard que le but à atteindre ne consiste pas à assurer une sécurité absolue, qui mettrait en tout état de cause le travailleur à l'abri de tout aléa. Une telle solution, d'ailleurs utopique, ne serait au surplus pas souhaitable, car l'homme est ainsi fait qu'il a besoin, pour entreprendre et réaliser, du stimulant que donnent un certain risque et une certaine part d' « inconnu ». La formation du caractère, le développement du sens de la responsabilité, le plein épanouissement de toutes les facultés humaines sont à ce prix dans un monde, où, plus que jamais, l'effort est la loi de la vie. En revanche, l'homme a besoin pour s'épanouir, d'être garanti contre les risques les plus graves qui menacent sa vie ou celle de sa famille, contre l'atmosphère d'insécurité permanente dans laquelle vivent un grand nombre de travailleurs et qui leur donne l'impression déprimante d'être des « vaincus de la vie ». Bref, il s'agit de créer une « certaine sécurité ». Les causes les plus graves d'insécurité étant écartées, le facteur psychologique joue ici un rôle prépondérant, qui a été bien mis en lumière par le Professeur Perroux (1): « Il n'est pas exact

(1) Cf. François Perroux : « Le sens du nouveau droit du Travail ». (Op. cit.)

que l'homme ait besoin de sécurité sans plus, mais il a besoin d'une certaine sécurité. Il y a plusieurs sortes d'insécurité : celle du conquérant et celle de la loque humaine; celle de l'homme qui progresse et celle de l'homme qui s'effrite. Dans les cas aigus de prolétarisation, c'est la seconde qui triomphe... Des conditions psychologiques dépend l'interprétation que le travailleur donne de sa propre insécurité et de son propre risque et qui le fait choisir entre l'insécurité de celui qui conquiert et l'insécurité de celui qui est toujours en passe d'être conquis ».

Quoi qu'il en soit, nous avons indiqué que la législation récente avait tendu à maintenir le bénéfice des allocations à la famille dont le chef se trouve privé de travail pour des raisons qui ne lui sont pas imputables et nous avons rapproché cette mesure, liée au caractère alimentaire des allocations, des diverses mesures d'assurance contre les risques sociaux. Qu'on nous comprenne bien toutefois. Il ne s'agit nullement de considérer ici le « risque familial » comme un risque social, au même titre que le « risque maladie » ou le « risque vieillesse ». L'institution des allocations familiales est un système de rémunération qui s'est peu à peu imposé en raison de la situation économique et de la prise en considération de la réalité familiale, mais qui ne saurait être considéré comme une assurance contre un risque, du moins dans le sens où ce mot est communément employé.

La famille, condition normale de l'homme vivant en société, n'est pas un risque, et ce n'est que par des considérations de fait — leur organisation par la collectivité professionnelle suivant une formule mutualiste — que les allocations familiales ont été englobées dans le régime de la sécurité sociale (1).

Mais le risque apparaît lorsque le chef de famille vient à cesser son travail par suite de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de chômage ou de tout autre motif indépendant de sa volonté. Dès lors les allocations familiales, qui, dans la conception initiale, accompagnent le salaire, doivent logiquement cesser d'être versées en même temps que ce dernier.

Les régimes d'assurance contre les risques sociaux vont alors entrer en action : prestation-maladie, pension d'invalidité des assurances sociales, assurance-vieillesse ou retraites des vieux travailleurs, allocation de chômage, rente d'accident du travail... Mais qu'adviendra-t-il des allocations familiales qui complétaient le salaire ? L'objet des diverses mesures législatives que nous allons étudier a tendu précisément à *maintenir* le versement des allocations à la famille, comme si son chef travaillait et recevait

(1) Il est à signaler que l'intégration des Allocations familiales dans l'organisation de la sécurité sociale ne s'effectuera que progressivement. Elles conserveront, d'ailleurs provisoirement, leurs organismes propres, constitués par les Caisses de compensation.

normalement son salaire, en considération du caractère vital que ces allocations présentent pour elle dans un très grand nombre de cas. Ainsi il ne s'agit pas ici de l'assurance contre « le risque familial », mais de l'assurance du travailleur chargé de famille contre les risques sociaux classiques. Mais il est clair qu'on a du même coup porté l'institution sur un plan différent de celui du sursalaire. Ici, encore, une évolution législative très marquée a séparé nettement les allocations du salaire, pour en faire une institution autonome de protection familiale.

Sans doute le droit aux allocations familiales est-il toujours fondé sur le travail du chef de famille; il puise toujours son origine dans une activité professionnelle. Le travail reste incontestablement la cause des allocations. A cet égard elles méritent toujours leur titre d'« allocations familiales professionnelles ». Mais, alors que les allocations familiales suivaient autrefois le sort même du salaire et, par conséquent, cessaient d'être dues chaque fois que, en l'absence de travail, le salaire n'était pas versé, elles sont maintenues actuellement sans contrepartie de travail. Elles trouvent leur origine et leur justification, non plus dans l'activité professionnelle actuelle du chef de famille, mais dans son activité professionnelle *antérieure*.

Il n'est plus possible de voir dans les allocations versées dans de telles conditions un simple complément de salaire.

Nous allons examiner maintenant les principales dispositions qui marquent cette évolution.

1° *Accidents du travail.* — Nous ne citerons ce cas que pour mémoire, puisque nous l'avons précédemment examiné. Il constitue la seule exception apportée par la loi de 1932 à la notion primitive des allocations liées au salaire proprement dit. Nous avons vu que, en ce qui concerne les accidents du travail, les dispositions de la loi de 1932, complétées sur ce point par le Code de la Famille, maintiennent intégralement et dans tous les cas le bénéfice des allocations à la victime ou à sa veuve, tant qu'ils ont des enfants à charge. Le versement des allocation incombe à la caisse dont relevait la victime au moment où s'est produit l'accident

2° *Chômage.* — Le législateur a également maintenu le bénéfice des allocations aux travailleurs momentanément privés de travail, qu'il s'agisse de chômage total ou de chômage partiel.

a) *Chômage total.*

Le décret du 6 mai 1939 considère comme étant en chômage total « les travailleurs habituellement occupés par un employeur et tirant de cette occupation une rémunération régulière et non pas une rémunération d'appoint, lorsqu'ils ont perdu leur emploi et qu'ayant toute liberté pour en accepter un autre, il ne peut leur en être fourni un, bien qu'ils aient la capacité et la volonté de travailler ».

Les travailleurs répondant à cette définition et remplissant, par ailleurs, certaines conditions de délai minimum de résidence et d'exercice d'une profession avant leur mise en chômage peuvent bénéficier de la réglementation du chômage total, instituée par la loi validée du 11 octobre 1940 relative à l'aide aux travailleurs sans emploi (1). Cette loi prévoit, dans son article 7, le versement aux chômeurs des allocations familiales pour leurs enfants à charge, dans les conditions fixées par le Code de la Famille. La charge de ces allocations incombe aux offices régionaux et départementaux du travail, organismes d'Etat qui se substituent aux offices et bureaux de placement et aux fonds publics de chômage institués par la réglementation antérieure. Il est à noter que les disposition de la loi du 11 octbre 1940 ne sont applicables qu'aux chômeurs résidant dans les localités où l'aide aux travailleurs sans emploi a été instituée (2).

Les allocations de chômage, tant l'allocation du chef de ménage que celle de son conjoint, ont été relevées à plusieurs reprises depuis la Libération (3) Quant aux enfants à la charge

(1) La loi du 11 octobre 1940 a été validée par l'Ordonnance du 3 juillet 1944, relative à l'organisation provisoire des services départementaux et régionaux du travail et de la main-d'œuvre. (*J.O.* du 30 août 1944.)

(2) La liste de ces localités est fixée par arrêté.

(3) Cf. Décrets des 5 décembre 1944 (*J.O.* du 6 décembre), 1er mai 1945 (*J.O.* du 12 mai) et 3 décembre 1945 (*J.O.* du 4 décembre) portant relèvement des Allocations de chômage.

du chômeur, ils continuent donc à bénéficier des allocations familiales, comme si leur père travaillait. Elles apparaissent ici comme une mesure d'aide à la famille et non comme un sursalaire Ce caractère est souligné par le fait que la collectivité professionnelle n'intervient pas ici, et que le versement est pris en charge par le budget de l'Etat.

b) *Chômage partiel.*

Le décret du 6 mai 1939 considère comme étant en chômage partiel « les chômeurs qui, tout en conservant leur emploi, ne sont occupés, par suite du manque de travail, que pendant une durée inférieure à la durée normale ».

Le maintien intégral en leur faveur des allocations familiales professionnelles par la caisse de compensation de leur employeur a été prévu par l'article 3 de la loi du 18 novembre 1940, modifiant l'article 20 du Code de la Famille, aux termes duquel : « Pour les salariés occupés régulièrement par un seul employeur et accomplissant la durée hebdomadaire de travail effectivement pratiquée dans l'entreprise, le nombre des allocations journalières correspondant à une semaine de travail ne pourra être inférieur au nombre de jours ouvrables de la semaine ». Ainsi, contrairement à la règle générale du Code, le nouvel article 29 accorde aux chômeurs partiels le bénéfice des allocations familiales au taux plein, comme s'ils avaient effectué la durée légale du travail.

Nous trouvons là une nouvelle brèche à la

conception des allocations d'après laquelle elles doivent, comme le salaire proprement dit, être proportionnées à la durée du travail effectivement fourni.

Il faut signaler que tel est bien le principe, inspiré de la notion de sursalaire, que le Code a consacré lorsque les allocations sont versées dans les conditions normales, c'est-à-dire au salarié qui travaille. La règle est alors que les allocations sont versées au prorata du travail effectivement fourni : elle s'applique notamment aux travailleurs intermittents et aux ouvriers « saisonniers », cas fréquent dans l'agriculture. Aux termes de l'article 20 (al. 2) du Code, ces travailleurs ne peuvent en effet prétendre qu'à des allocations partielles, calculées proportionnellement au nombre des journées de travail fournies au cours du mois.

La solution différente apportée par le Code en faveur des « chômeurs partiels » occupés régulièrement par un seul employeur, apparaît donc comme une exception au principe général.

Diverses instructions administratives ont encore élargi la portée de cette disposition en prescrivant l'assimilation à des chômeurs partiels, des salariés se trouvant dans certains cas particuliers : salariés privés de leur travail par suite du gel, dockers professionnels lorsqu'ils subissent une réduction de leur activité pour des raisons de force majeure, même s'ils sont occupés successivement par plusieurs employeurs, le syndicat pouvant être considéré

comme l'employeur unique, etc... Le paiement des allocations familiales est maintenu intégralement par la caisse de compensation, mais la charge en est partiellement supportée par l'Etat.

c) *Mesures particulières dues aux circonstances de guerre.*

Il y a lieu de rapprocher de cette réglementation du chômage un certain nombre de situations spéciales et temporaires, nées de la guerre, et qui ont donné lieu également au maintien du bénéfice des allocations sans travail effectif. On retrouve toujours ici le souci du législateur de ne pas priver le chef de famille du bénéfice des allocations, étant donné leur caractère alimentaire et leur affectation familiale.

1° Tel est le cas prévu par la loi du 26 décembre 1940 (1) concernant les droits des salariés évacués sur ordre lors de l'exode. Aux termes de cette loi, les travailleurs liés par contrat, les requis civils et les affectés spéciaux qui ont été évacués sur ordre et qui ont été, par suite de l'interruption du travail, privés de leur salaire entre le 10 mai et le 7 juillet 1940 ont bénéficié d'une indemnité forfaitaire d'un montant égal à celui du salaire de deux semaines de travail, à quoi s'ajoutaient éventuellement les Allocations familiales pour une période correspondante. La circulaire du Ministère du Travail en date du 25 janvier 1941 prise pour l'application de la loi précisait qu'il s'agissait

(1) Cf. *J.O.* du 31 décembre.

des cas où, en l'absence de toute manifestation de volonté de rompre le contrat, on peut présumer de la commune intention des parties de poursuivre l'exécution du travail après l'évacuation. D'où le versement d'une indemnité représentative du salaire non perçu par suite des circonstances pendant cette période. Cette indemnité était complétée par les Allocations familiales qui eussent été servies à l'intéressé s'il avait travaillé dans des conditions normales.

2° Les lois validées des 8 janvier et 20 mai 1944 relatives à l'indemnisation des pertes de salaires résultant de circonstances consécutives à l'état de guerre (1) constituent une autre mesure essentiellement provisoire, destinée à indemniser les travailleurs privés de leur salaire par suite de la fermeture totale ou partielle de nombreuses entreprises, occasionnée par le manque de matières premières, de courant électrique ou par tout autre motif dû aux événements de guerre. Cette mesure a été prorogée à plusieurs reprises depuis la Libération. Puis son champ d'application a été progressivement réduit, au fur et à mesure de la reprise économique générale (2), et finalement abrogée par l'Ordonnance du 1er mai 1945 (3) qui n'a

(1) Cf. *J.O.* du 26 mai 1944.
(2) Cf. Ordonnances des 20 octobre 1944 (*J.O.* du 22), 2 décembre 1944 (*J.O.* du 8), 18 janvier 1945 (*J.O.* du 19), 28 février 1945 (*J.O.* du 8 mars).
(3) Cf. *J.O.* du 2 mai 1945.

prévu son maintien que dans des cas exceptionnels. En même temps que l'indemnisation représentative des salaires perdus pendant les heures non travaillées, le salarié chargé de famille percevait l'intégralité des Allocations familiales correspondant à la même période. Ces Allocations étaient versées par les Caisses de compensation et mises à leur charge avec participation éventuelle de l'Etat.

3° Une disposition analogue a été prise par la Loi du 14 décembre 1945 (4) relative à l'indemnisation des heures perdues par suite des mesures réduisant l'attribution de l'énergie électrique. L'application de cette réglementation, liée à des circonstances exceptionnelles, a pris fin à la date du 4 février 1946 (Cf. Décret du 16 mai 1946, *J.O.* du 17 mai).

4° Une autre mesure exceptionnelle, liée aux circonstances de guerre, doit être signalée ici. On sait que les étudiants, ne bénéficiant pas d'un revenu professionnel, sont considérés comme appartenant à la population « non active » et, à ce titre, ne peuvent prétendre aux Allocations familiales s'ils sont chargés de famille. (1)

Dans le but de venir en aide à ceux d'entre

(4) *J.O.* du 15 décembre (loi et décret d'application).

(1) Seuls les étudiants en Médecine, Internes ou Externes des Hôpitaux, considérés comme salariés des Etablissements hospitaliers, ont été admis au bénéfice des Allocations, en vertu de décisions expresses du Ministre de la Santé publique.

eux qui ont été contraints pendant plusieurs années d'interrompre leurs études par suite des circonstances de guerre, qu'ils aient été prisonniers, déportés, réfractaires ou qu'ils aient combattu dans les Forces Françaises Libres ou dans les Forces Françaises de l'Intérieur, une Ordonnance du 4 août 1945 a prévu en leur faveur des exonérations de droits scolaires et universitaires, ainsi que des bourses ou prêts d'honneur qui peuvent leur être accordés sur leur demande par les Recteurs d'Académie. A ces prestations s'ajoutent, pour les étudiants qui sont chargés de famille, les Allocations familiales, qui sont à la charge de l'Etat. (2)

5° Il faut signaler enfin qu'un certain nombre de mesures provisoires ont été prises, par voie de circulaire, dans le but de maintenir ou de verser rétroactivement les Allocations à certains chefs de famille qui, n'ayant pu exercer une activité professionnelle normale, en ont été privés du fait de la guerre ou de l'occupation. C'est ainsi que les chefs de famille réfractaires au Service du Travail Obligatoire ont pu obtenir le versement des Allocations correspondant à la période pendant laquelle ils ont vécu dans la clandestinité, s'ils ont été en mesure d'établir qu'ils n'ont pas répondu à un ordre de

(2) Cf. Ordonnance du 4 août 1945, relative à l'exonération des droits scolaires et universitaires et à l'aide aux étudiants victimes de la guerre (*J.O.* du 5 août).

réquisition ou de mutation (1). C'est ainsi également que le versement des Allocations a été maintenu au bénéfice des chefs de famille qui se sont involontairement trouvés privés de travail après la Libération, du fait qu'ils travaillaient pour le compte d'une entreprise ou d'un service allemand, ou d'un établissement français dont le chef a disparu ou qui a cessé de fonctionner (2). La charge des Allocations payées dans ces conditions a été imputée sur le solde excédentaire du fonds « S.T.A.O. » qui était alimenté par les cotisations versées par les services et entreprises allemands pendant l'occupation, en exécution des accords passés à cette époque avec les autorités allemandes.

Toutes ces mesures de circonstance s'inspirent du souci de maintenir, en tout état de cause, le bénéfice des Allocations familiales à la famille, parce que celles-ci apparaissent de plus en plus comme un minimum vital dont elle ne saurait se passer. Malgré l'absence d'un travail effectif et d'un salaire, les Allocations sont néanmoins versées, dans tous les cas de ce genre, parce qu'elles apparaissent avant tout comme une mesure d'aide familiale et qu'elles ont une affectation précise, l'entretien des enfants.

---

(1) Cf. Circulaires du Ministère du Travail Tr. 100, du 3 octobre 1944, Tr. 18 du 2 mars 1945 et Tr. 23 du 13 mars 1945.

(2) Cf. Circulaires du Ministère du Travail Tr. 105 du 17 octobre 1944 et Tr. 113 du 22 novembre 1944.

3° *Maladie. - Maternité.*

En vertu de l'art. 8 de la Loi validée du 15 février 1941 (1) modifiant l'art. 14 du Décret-loi du 28 octobre 1935 sur les Assurances sociales, le bénéfice des Allocations familiales est maintenu à l'assuré social « malade ». Autrement dit, le seul fait de la maladie ne supprime pas le lien qui unissait le travailleur à son employeur, ni le droit aux Allocations familiales; ce qui suppose, bien entendu, que ce lien n'ait pas été rompu avant la survenance de la maladie, du fait de l'un ou de l'autre des co-contractants.

Ici encore, les Allocations familiales apparaissent bien comme indépendantes du travail et de la perception d'un salaire.

Le texte ayant été incorporé dans la législation des Assurances sociales, le terme « maladie » doit être interprété conformément à cette législation, c'est-à-dire qu'il concerne en principe une période de six mois (1) pendant

(1) La loi du 15 février 1941 (*J.O.* du 9 avril) portant modification du Code de la Famille a été validée par l'Ordonnance du 17 octobre 1944 (*J.O.* du 18 octobre) relative aux Allocations familiales, qui a validé tous les actes de l'autorité de fait se disant Gouvernement de l'Etat français, dits lois, décrets ou arrêtés relatifs au régime des Allocations familiales. Tous les textes législatifs relatifs aux Allocations familiales que nous aurons à examiner dans la suite de cette étude ont donc été validés par l'Ordonnance précitée.

(1) Cf. Article 6, § 12 du Décret-loi du 28 octobre 1935 : « Les prestations prévues au présent article (prestation-maladie) sont dues à partir de la première constatation médicale et *pendant une période totale de soins de six mois...* »

laquelle l'assuré social bénéficie des prestations maladies.

Il faut noter à cet égard que l'Ordonnance du 19 octobre 1945 (2) qui a apporté des modifications importantes à la réglementation des Assurances sociales, a notamment institué un régime d'Assurances dit « de longue maladie », destiné à venir en aide aux assurés atteints de maladie de longue durée et, en particulier, de tuberculose pulmonaire. Ce régime ouvre aux assurés sociaux atteints d'une longue maladie le droit aux soins que nécessite leur état et à une allocation mensuelle pendant le temps nécessaire à leur rétablissement, dans la limite de trois ans. Ils ont droit, pendant la même période, aux Allocations familiales pour leurs enfants à charge (3).

A l'expiration de cette période de six mois ou éventuellement de la période pendant laquelle l'assuré social a été admis à l'assurance de la longue maladie, il n'a plus droit aux prestations-maladie, ni par conséquent aux Allocations familiales qui les accompagnent. S'il présente une invalidité réduisant au moins des deux tiers sa capacité de travail ou de gain il

(2) *J.O.* du 20 octobre 1945.

(3) La Circulaire du Ministre du Travail n° 44 S.S. du 18 mars 1946 précise expressément que « le bénéfice des Allocations familiales devra dorénavant être conservé tant que l'assuré bénéficiera des prestations de l'assurance de la longue maladie ».

pourra prétendre à une pension d'invalidité et relèvera alors de l'assurance-invalidité que nous examinerons plus loin.

La Loi validée du 15 février 1941 a également prévu le maintien des Allocations à la femme salariée pendant la période de repos au cours de laquelle elle bénéficie des prestations-maternité des Assurances sociales, c'est-à-dire six semaines avant la date présumée de l'accouchement et huit semaines après celui-ci (1).

Ces dispositions, intégrées comme nous l'avons vu, dans la législation des Assurances sociales, ne concernaient strictement *que les seuls assurés sociaux* bénéficiaires des prestations-maladie ou des prestations-maternité. Cependant, compte tenu des termes très généraux de la loi du 15 février 1941 qui vise « le salarié malade ou la femme salariée pendant la période de repos précédant ou suivant l'accouchement », le Ministère du Travail, dans une interprétation très libérale, en a étendu le bénéfice aux non assurés sociaux. Dans une circulaire n° 79 P 8, en date du 29 mai 1941 (2) prise pour l'application de la loi précitée, il décide en effet que, « par analogie, le maintien des

(1) L'art. 9, § 2 du Décret-loi du 28 octobre 1935 avait fixé la période de repos indemnisée à six semaines avant et six semaines après l'accouchement. L'Ordonnance du 19 octobre 1945 fixant le nouveau régime des Assurances sociales, a porté de six à huit semaines le délai qui suit l'accouchement.

(2) Bulletin officiel du Ministère du Travail, 16 juin 1941 (page 260).

Allocations familiales sera également accordé, en cas de maladie et pendant six mois, aux salariés qui en raison du montant de leur rémunération ne peuvent être assujettis à la législation des Assurances sociales. Il en sera de même pour les Assurés sociaux qui ne rempliraient pas les conditions exigées pour bénéficier des prestations des Assurances sociales ».

Il faut noter que cette mesure libérale se trouve désormais sans objet, puisque tous les salariés et assimilés des professions non agricoles, quel que soit le montant de leur rémunération, doivent être soumis à la réglementation des Assurances sociales, en vertu de l'Ordonnance du 19 octobre 1945. Elle n'en est pas moins significative de l'extension toujours plus large des Allocations hors de la notion de salaire. Le paiement de ces Allocations, versées ainsi en cas de maladie et de maternité, est mis, par la loi elle-même, à la charge de la Caisse de compensation qui les versait antérieurement à l'interruption de travail (1).

Il s'agit ici, on le voit, d'une extension pure et simple des Allocations familiales, comme en matière d'accident du travail, alors qu'il n'y a plus de salaire pour en assurer le support.

---

(1) La Circulaire précitée du 29 mai 1941 précise que la charge des Allocations versées aux salariés malades devra être intégrée dans la compensation générale et supportée, en conséquence, par l'ensemble des adhérents de chaque Caisse de compensation.

4° *Invalidité.*

Si l'assuré social est reconnu invalide, c'est-à-dire s'il présente une invalidité réduisant au moins des deux tiers sa capacité de travail ou de gain, il bénéficie d'une pension d'invalidité versée par la Caisse régionale de sécurité sociale. La loi précitée du 15 février 1941 avait accordé à l'invalide, en plus de cette pension, le bénéfice des Allocations d'Assistance à la Famille instituées par le Code de la Famille en faveur des chefs de famille nécessiteux. Ces Allocations étaient mises à la charge de l'organisme d'Assurances sociales chargé du paiement de la pension.

Modifiant à nouveau cette disposition, la loi validée du 9 septembre 1942 (1), dont nous aurons l'occasion de reparler au sujet des Allocations aux veuves, stipule qu'à compter du 1er septembre 1942, les invalides assurés sociaux sont en droit de prétendre, pour leurs enfants à charge, aux prestations dont ils pourraient bénéficier s'ils exerçaient une activité salariée, c'est-à-dire notamment aux Allocations familiales. Le Décret du 2 novembre 1943 (*J.O.* du 6 novembre), pris pour l'application de la loi, a mis le versement de ces prestations à la charge de l'organisme de compensation qui en assurait le service à l'invalide antérieurement à la première constatation médicale de la maladie qui est à l'origine de l'invalidité. Comme

(1) *J.O.* du 15 septembre 1942.

dans le cas de maladie, c'est donc la collectivité professionnelle qui va supporter la charge de ces prestations, alors qu'aucune activité professionnelle ne les justifie plus. Le sursalaire disparaît de plus en plus au profit de l'institution familiale.

5° *Les vieux travailleurs et les titulaires d'une pension de vieillesse des Assurances sociales.*

La Loi du 14 mars 1941 instituant la retraite des vieux travailleurs avait accordé à ces derniers le bénéfice des Allocations familiales pour leurs enfants à charge, dans les conditions fixées par le Code de la Famille.

L'Ordonnance du 2 février 1945 qui l'a remplacée (1), maintient cette disposition, et en étend le bénéfice aux titulaires d'une rente-vieillesse d'Assurances sociales.

Le versement de ces prestations, qui viendront s'ajouter à la rente vieillesse ou à la retraite des vieux, a été réglementé par le Décret du 27 septembre 1945 (*J.O.* du 28 septembre) portant application de l'Ordonnance précitée. Il est mis à la charge de la Caisse de compensation ou de l'organisme qui assurait le service des Allocations familiales antérieurement à l'attribution de la retraite ou de la pension ou, à défaut, à la charge de la Caisse de compensation désignée à cet effet par le Minis-

(1) *J.O.* du 3 février 1945.

tre du Travail. Sans doute les prestations d'assurance-vieillesse peuvent-elles être considérées, ainsi que la pension de retraite des fonctionnaires, comme un prolongement du salaire; elles ont pour cause une activité professionnelle passée. Il n'en reste pas moins que les prestations familiales apparaissent ici encore comme douées d'un régime propre, nettement différencié de celui du salaire proprement dit.

6° *Les retraités de l'Etat.*

Nous avons vu précédemment que le Code de la Famille avait substitué au régime particulier des « indemnités pour charges de famille » en vigueur pour les fonctionnaires en activité de service, le régime des Allocations du Code de la Famille. Ainsi se trouvait heureusement unifié le régime des prestations familiales pour tous les salariés, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé.

Les fonctionnaires retraités, titulaires d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité, bénéficiaient également, pour leurs enfants encore à charge, des indemnités pour charges de famille, en vertu de l'article 2 de la Loi du 14 avril 1924 fixant le régime des pensions civiles et militaires. Modifiant cette disposition, le Décret-loi du 24 avril 1940, intégré dans l'article 38 du Code de la Famille, stipule : « Les titulaires d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité de la Loi du 14 avril 1924, fixant le régime des pensions civiles et militaires, et de la Loi du 21 mars 1928, portant réforme du régime des

retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, peuvent prétendre au bénéfice des Allocations familiales dans les mêmes conditions que les personnels en activité (1).

Ainsi, de même que dans le secteur privé, les Allocations familiales ont été accordées aux titulaires d'une retraite des vieux travailleurs ou d'une pension de vieillesse des Assurances sociales, dans le secteur public, elles ont été accordées aux pensionnés de la Loi de 1924, titulaires d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité. Seuls se trouvent donc exclus du bénéfice des Allocations les fonctionnaires titulaires d'une pension *proportionnelle* à la durée des

---

(1) Les Allocations familiales versées au fonctionnaire retraité pour ses enfants *à charge*, dans les conditions générales fixées par le Code de la Famille, doivent être soigneusement distinguées des majorations de pension accordées par la loi du 14 avril 1924 à ceux d'entre eux qui ont élevé trois enfants ou plus jusqu'à l'âge de 16 ans. Ces majorations, égales à 10 % de la pension lorsque le fonctionnaire a élevé trois enfants jusqu'à 16 ans, et à 5 % en plus par enfant, étaient destinées à compenser dans une certaine mesure les charges qu'avait supportées le fonctionnaire lorsqu'il était en activité, alors qu'il n'existait encore ni indemnité pour charges de familles, ni Allocations familiales; il conservait le bénéfice de ces majorations pendant toute sa vie. Elles ne relèvent donc pas comme les Allocations familiales, de la notion de « charges réelles ».

Par suite de la création des indemnités de charges de famille et de la généralisation des Allocations familiales aux fonctionnaires en activité, puis aux fonctionnaires en retraite, les motifs qui avaient provoqué la création des majorations de pension ont disparu. Elles ont néanmoins été maintenues, mais n'apparaissent plus aujourd'hui que comme un vestige du passé.

services.

Il s'agit ici d'une nouvelle et importante extension de la notion d'Allocations familiales. Elle a été encore accentuée récemment au profit des titulaires de la Loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires. Jusqu'à une date récente, les victimes de guerre titulaires d'une pension de la Loi de 1919 bénéficiaient pour leurs enfants à charge de majorations de pensions d'un taux très inférieur aux Allocations familiales. Une Ordonnance du 25 octobre 1945 (*J.O.* du 26 octobre) portant majoration des pensions de guerre, accorde désormais le bénéfice des Allocations familiales aux titulaires d'une pension militaire d'un taux égal ou supérieur à 85 %. Pour ceux-ci, les Allocations se substitueront donc aux majorations pour enfants. La condition du taux de l'invalidité s'explique aisément. Le législateur n'a pas voulu étendre le bénéfice de cette disposition aux titulaires d'une pension d'un taux inférieur. Ceux-ci, dans la majorité des cas, ont la possibilité de remplir un emploi leur ouvrant droit aux Allocations. Dans le cas où ils refuseraient de reprendre une activité professionnelle compatible avec leur invalidité partielle, l'octroi automatique des Allocations comme complément de la pension ne se justifierait plus.

Malgré l'élargissement considérable du domaine des Allocations, elles ne sont cependant pas encore accordées à toutes les familles en tant que telles. Si elles ne sont plus nécessai-

rement liées à un travail, et si elles sont accordées de plus en plus largement en l'absence de toute activité professionnelle, leur octroi est subordonné du moins à ce que cette absence de travail soit imputable à des circonstances de force majeure, donc indépendantes de la volonté de l'intéressé. C'est pourquoi les Allocations ne sont pas accordées aux chefs de famille appartenant à la population non active; c'est pourquoi également elles ne sont pas accordées aux titulaires d'une pension de guerre d'un taux modeste, dont l'invalidité n'est pas incompatible avec une activité rémunérée. Néanmoins, nous sommes loin ici de la notion primitive de complément de salaire. Si les pensions d'ancienneté peuvent être considérées comme le prolongement d'une rémunération et présentent un caractère professionnel incontestable, encore qu'elles se distinguent nettement du traitement, il n'en va pas de même des pensions de guerre, qui ont exclusivement un caractère de réparation nationale. La loi vient cependant de les compléter par les Allocations familiales, qui apparaissent ainsi nettement comme une contribution nationale au bénéfice de la famille.

7° *Les veuves.*

L'évolution que nous avons constatée a été accentuée par la Loi validée du 9 septembre 1942 (1) et le Décret d'application du 2 novem-

(1) *J.O.* des 14 et 15 septembre 1942.

bre 1943 (2) étendant le bénéfice des Allocations familiales aux veuves chargées de famille. Elle a marqué un perfectionnement important de notre législation déjà si riche des Allocations familiales et constitue la réforme la plus hardie qui ait été réalisée en ce domaine. Elle a consacré et précisé, suivant la procédure habituelle, une initiative heureuse qu'avaient déjà prise, à titre bénévole, plusieurs Caisses de compensation, notamment celle de la Région parisienne.

Considérant fictivement que le travail du chef de famille se survit après la mort de ce dernier, la Loi du 9 septembre 1942 accorde à la veuve, tant qu'elle aura des enfants à charge, le maintien ou la reprise du versement des Allocations dont il bénéficiait. Il s'agira soit du maintien des Allocations, si le mari est mort après le 1er septembre 1942, date d'entrée en vigueur de la loi, soit de la reprise des versements à partir de cette date, dans le cas contraire. La charge des Allocations incombe à la Caisse de compensation qui les versait au mari de son vivant.

Le seul énoncé de ce principe laisse entrevoir la portée considérable de cette extension. Elle détache, plus nettement encore que les précédentes, les Allocations du salaire. Non seulement il n'y a plus ici de salaire versé en contrepartie d'un travail, mais le chef de famille lui-

(2) *J.O.* du 6 novembre 1943.

même, qui aurait droit par son travail aux Allocations familiales, a disparu. Par une fiction légale le droit se perpétue après le décès de son titulaire. Nous avons vu précédemment que la Loi de 1932 et le Code de la Famille avaient prévu une disposition analogue en faveur des veuves des victimes d'un accident du travail. La Loi du 9 septembre 1942 généralise cette disposition à toutes les veuves d'allocataires, quelle que soit la cause du décès. Nous n'insisterons pas sur la portée sociale et familiale d'une telle réforme. Combien de mères de famille devenues veuves, jetées brusquement dans une situation tragique par suite de la disparition du soutien de famille, ont déjà trouvé, grâce à cette mesure, une aide morale et matérielle non négligeable, au moment ou précisément elles en avaient le plus impérieux besoin !

Nous voudrions seulement nous arrêter quelque peu à l'étude de cette réforme, parce qu'elle est caractéristique de la transformation qui s'est opérée dans le domaine des Allocations familiales et qu'elle en marque, en quelque sorte, l'aboutissement.

La loi a voulu maintenir à la veuve chargée de famille les mêmes droits aux Allocations familiales que ceux dont bénéficiait son mari en vertu de son travail. Elle s'inspire essentiellement d'une idée de *continuité*. Après le décès du mari, sa veuve se substituera de plein droit à lui et deviendra titulaire des Allocations dont

il bénéficiait. Comme s'il était vivant, elle continuera à les percevoir dans les conditions ordinaires (1).

Cette idée de *continuité* apparaît nettement dans plusieurs dispositions de la loi, notamment dans l'article premier ainsi conçu : « Les Allocations familiales *continuent* à être versées aux veuves chargées de famille, de tous les ayants droit... ». De même, l'art. 6 dispose que la localité à prendre en considération pour le calcul des Allocations dues à la veuve sera, en toute hypothèse, *celle où résidait le père avant son décès*, quelle que soit la résidence effective de la famille. Enfin, l'art. 5 de la loi précise que les allocations *maintenues* au profit de la veuve *sont à la charge de la Caisse de compensation qui les versait lors du décès du mari*. Il s'agit donc bien du droit de ce dernier, qui se survit au bénéfice de la veuve. Il ne faut pas en conclure toutefois que le droit de la veuve reste figé à la date du décès du mari. Le Ministère du Travail et le Commissariat général à la Famille, dans une circulaire conjointe envoyée aux Caisses de compensa-

(1) Comme l'indique l'article premier de la loi, il est évident qu'elle ne s'applique que si la veuve n'a pas elle-même un droit propre aux Allocations, en vertu de son travail. Les veuves qui ont plusieurs enfants en bas âge se trouvent souvent dans l'impossibilité matérielle de prendre une activité salariée. C'est précisément à elles que la loi est applicable.

tion pour l'application de la loi (1), ont en effet précisé que les Allocations versées aux veuves doivent être calculées sur le salaire moyen départemental en vigueur *au moment de l'échéance.* Cette adaptation des Allocations au coût de la vie est particulièrement nécessaire ici, si l'on songe qu'elles ont souvent, pour les veuves, plus encore que pour les travailleurs qui bénéficient d'un salaire, un caractère de nécessité vitale.

C'est pour cette raison que la Loi du 9 septembre 1942 a été plus loin encore. Après avoir accordé de plein droit à la veuve les Allocations familiales dont bénéficiait le mari, elle a prévu (2) que, même si ce dernier n'a jamais perçu les Allocations familiales de son vivant, sa veuve pourra néanmoins en bénéficier sous certaines conditions. Il y a là une nouvelle extension remarquable par laquelle le législateur prend en considération le travail antérieur du mari, même si ce travail ne lui a jamais permis de prétendre aux Allocations. Non seulement il n'est plus question ici de salaire et de travail, non seulement le travailleur n'est plus là, mais encore ce dernier, de son vivant, n'a jamais bénéficié des Allocations. Néanmoins, elles peuvent être attribuées à sa veuve, qui aura ainsi un droit supérieur à celui de son mari. Des conditions strictes ont toutefois

(1) Circulaire Tr. 39, du 24 mars 1943.
(2) Cf. Loi du 9 septembre 1942, article 8.

été prévues pour l'application de cette disposition. Elles font l'objet essentiel du Décret du 2 novembre 1943 (2). Les veuves dont le conjoint ne bénéficiait pas, lors de son décès, des Allocations familiales, doivent satisfaire aux deux conditions suivantes pour se prévaloir du bénéfice de la loi :

« 1° Apporter la preuve par tous les moyens, soit que leur mari aurait été bénéficiaire de ces Allocations si la législation qui ouvre droit aux dites Allocations avait été en vigueur lors de son décès, soit que, cette législation étant en vigueur au jour de son décès, il les aurait également perçues si un organisme de compensation propre à sa profession avait été constitué lors de son décès, ou encore si, conformément aux dispositions légales, son employeur ou lui-même avait été régulièrement affilié à une Caisse de compensation.

« 2° Rapporter une décision reconnaissant leur droit. Cette décision est prise par le Délégué régional à la Famille, sur avis de l'Inspecteur du Travail ou du Contrôleur des Lois sociales en agriculture. Dans les 15 jours de sa notification par lettre recommandée, appel peut en être interjeté devant le Secrétaire général à la Famille et à la Population qui statuera dans les deux mois. »

Le texte prévoit enfin les conditions dans lesquelles les Allocations sont servies à la veuve

(2) Cf. Décret du 2 novembre 1943, article 7.

dans cette hypothèse. Il précise qu'elles lui sont versées, en ce qui concerne les travailleurs non agricoles, par la Caisse d'Allocations familiales désignée à cet effet dans chaque Département par le Ministre du Travail, à charge pour cette Caisse de demander annuellement le remboursement des sommes correspondantes à l'organisme qui aurait été appelé à servir les Allocations au conjoint décédé eu égard à la profession et à la résidence de ce dernier. C'est donc cet organisme, débiteur en vertu de la législation actuelle, qui en supportera, en définitive, la charge.

On voit de quelles précautions le législateur a entouré l'application de la loi à cette nouvelle catégorie de veuves. Il a été guidé par le souci de ne pas les priver du bénéfice des Allocations et de leur en faciliter au maximum le versement. C'est pourquoi il a prévu qu'une Caisse, qu'il a désignée dans le Département de la résidence de la veuve, sera chargée en tout état de cause du versement, avant même que l'organisme débiteur ait pu être déterminé, ce qui peut demander un certain temps, si le décès du mari remonte à plusieurs années.

On sait en effet que les Allocations n'ont été rendues obligatoires qu'en 1932 et ont été progressivement appliquées dans les différentes professions de l'industrie et du commerce, de 1932 à 1938. Les travailleurs décédés avant cette date ne percevaient évidemment pas les

Allocations; leurs veuves pourront néanmoins y prétendre en vertu de ce texte, si elles ont encore des enfants à charge. Il était évident, toutefois, que l'application de cette disposition allait poser, dans la pratique, des problèmes complexes et délicats, étant donné l'extrême diversité des cas d'espèce susceptibles de se présenter et la complexité de plus en plus grande de la législation. La constitution et l'examen des dossiers des veuves, la détermination de leurs droits, compte tenu de la profession du mari, de l'époque du décès et de la législation intervenue depuis lors, ont donc été confiés par le législateur à un personnel qualifié, spécialement compétent en cette matière, les Délégués régionaux à la Famille (1). Leur arbitrage, que la veuve est tenue de demander pour pouvoir bénéficier des Allocations, permet une application aussi souple que possible du Décret du 2 novembre 1943, en même temps qu'il lui assure sa haute portée familiale. Si une contestation est soulevée relativement à une décision, l'affaire est soumise au Ministre de la Population qui se prononce en appel et en dernier ressort.

L'expérience de deux ans d'application de ce texte a fait apparaître l'extraordinaire richesse du principe qu'il consacre. L'évolution et le

(1) Les Délégués régionaux à la Famille ont été remplacés, en vertu de la nouvelle organisation du Ministère de la Population, par les Directeurs départementaux de la Population.

perfectionnement de la législation familiale ont permis, dans un grand nombre de cas, d'accorder le bénéfice des Allocations à des veuves encore chargées de famille dont le mari, décédé parfois depuis 10 ou 15 ans, n'a jamais perçu les Allocations. Les lois concernant les Assurances sociales, le chômage, la retraite des vieux travailleurs, les pensions civiles ou militaires ont notamment fourni une ample matière à l'application du principe fécond posé par le Décret du 2 novembre 1943.

Depuis la parution du texte, des milliers de veuves se sont adressées aux Délégués régionaux à la Famille en vue de faire examiner leur situation et un grand nombre d'entre elles ont pu obtenir le bénéfice des Allocations. La Loi du 9 septembre 1942 et son Décret d'application apparaissent comme un perfectionnement remarquable de notre législation des Allocations familiales. Consacrant un principe simple, qui a manifesté une telle richesse et une telle diversité d'application, ils couronnent un édifice qui constitue l'une des plus belles réalisations sociales de ce temps. Mais ils manifestent en même temps, avec une particulière netteté, la transformation qui s'est opérée dans la notion d'Allocations familiales. Celles-ci sont maintenues à la veuve alors même qu'aucun travail n'est plus fourni ni aucun salaire versé, parce qu'elle est chargée de famille. Elles tendent à devenir essentiellement une institution de protection familiale.

8° *Les veuves de guerre.* (1)

Alors que la presque totalité des veuves chargées de famille dont le mari appartenait à la population active pouvaient ainsi bénéficier des Allocations familiales, les veuves de guerre titulaires d'une pension de la Loi du 31 mars 1919 ne pouvaient percevoir, pour leurs enfants à charge, que des majorations de pension en vertu de l'article 19 de cette loi. Les majorations, dont le taux a été relevé à plusieurs reprises, demeuraient néanmoins modestes au regard des Allocations familiales. Depuis longtemps les Associations d'Anciens Combattants et de Veuves de Guerre avaient attiré l'attention des Pouvoirs Publics sur la situation difficile dans laquelle se trouvaient la plupart des veuves de guerre, surtout celles d'entre elles qui, chargées de famille, ne pouvaient assumer aucun emploi rémunéré. Leur situation particulièrement digne d'intérêt ne pouvait laisser indifférents les pouvoirs publics. C'est pourquoi, au lendemain de la première guerre mondiale, le Secrétaire général des Anciens Combattants fut chargé de la défense de leurs intérêts, en liaison avec les organismes privés. Un gros effort fut fait pour leur venir en aide, tant dans l'ordre moral que dans l'ordre matériel : placement des enfants, octroi à ces derniers de bourses d'entretien pour leur permettre de con-

(1) Il est bien évident qu'il s'agit ici des veuves de guerre qui n'exercent aucune activité professionnelle et n'ont, en conséquence, aucun droit propre aux Allocations dans les conditions du droit commun.

tinuer leurs études, reclassement des veuves dans la vie professionnelle, entr'aide, avantages fiscaux, etc.... La récente guerre posa, avec une acuité nouvelle, la question des veuves de guerre. Parmi elles, beaucoup de jeunes femmes se trouvaient, en effet, chargées de famille. La Loi du 9 septembre 1942 ayant accordé le bénéfice des Allocations familiales à la plupart des veuves chargées de famille, seules les veuves de guerre s'en trouvaient exclues. Du moins celles d'entre elles qui ne remplissaient pas les conditions prévues par la Loi du 9 septembre 1942, c'est-à-dire celles dont le mari n'était pas officier ou sous-officier et ne percevait pas, en conséquence, une solde mensuelle accompagnée des Allocations.

La plupart des pensions de la récente guerre n'ayant pas encore été liquidées, ces veuves perçoivent provisoirement les Allocations militaires et les majorations pour enfants de ces Allocations, dont le taux est très sensiblement supérieur à celui des pensions de guerre et se rapproche de celui des Allocations familiales. Le retour au régime des majorations de pension eût donc entraîné une diminution considérable des ressources, déjà modestes, des veuves de guerre chargées de famille.

C'est pourquoi l'Ordonnance du 25 octobre 1945 (1) leur accorde le bénéfice des Allocations familiales à compter du 1er août 1945, ainsi qu'elle l'avait fait pour les pensionnés de guerre

(1) *J.O.* du 26 octobre.

d'un taux égal ou supérieur à 85 %. Comme pour ces derniers, le régime des Allocations va donc se substituer, pour les veuves de guerre, à celui des majorations pour enfants.

Voici le tableau comparatif des sommes qui seraient allouées annuellement à une veuve de guerre en vertu des différents régimes (taux de Paris) :

	Avant liquidation de la pension (1)	Pensions définitives Av. Ordon. du 25-10-45 (2)	Pensions définitives Ap. ordon. du 25-10-45 (3)
Veuve seule	13.680	6.800	6.800
Veuve - 1 enfant.	21.600	10.800	17.600
Veuve - 2 enfants	30.240	13.800	28.680
Veuve - 3 enfants	39.960	17.800	42.440
Veuve - 4 enfants	53.280	22.800	57.307

⁂

Au point où nous sommes parvenus dans cette étude de l'évolution législative des Allocations familiales, il suffit de jeter un regard en arrière pour constater le chemin parcouru et la transformation qu'a subie l'institution. Alors qu'il y a quelque 25 ans les Allo-

(1) Régime des Allocations militaires.
(2) Avec, éventuelleemnt, majorations pour enfants.
(3) Avec, éventuellement, Allocations familiales et salaire unique.

cations se présentaient comme un complément venant s'ajouter au « salaire » du chef de famille, elles apparaissent aujourd'hui, après une série d'extensions dont nous avons marqué les étapes successives, comme une institution de protection de la famille. Leur affectation familiale et leur acractère strictement vital, dans la conjoncture économique présente, ont peu à peu imposé cette transformation. L'évolution n'est cependant pas achevée. La notion d'institution familiale, si elle était admise dans toute sa rigueur, aboutirait logiquement à accorder les Allocations à tout individu, dès lors qu'il serait chargé de famille. C'est cet aboutissement normal de l'évolution en cours qui a été préconisé par certains auteurs. Les Allocations familiales seraient alors une sorte de contribution nationale au bénéfice de la famille, attribuée à tout chef de famille, indépendamment de toute considération professionnelle. On tend incontestablement à se rapprocher de cette notion, et le Ministère du Travail semble vouloir y aboutir dans un avenir prochain. Constatons toutefois que les Allocations familiales conservent, encore aujourd'hui, un caractère professionnel, puisque, dans la majorité des cas, elles trouvent leur origine et leur justification dans une activité professionnelle rémunérée, présente ou passée, et qu'elles sont, en principe, à la charge de la profession. Si l'activité professionnelle ne s'exerce plus dans le présent, les Allocations ne sont maintenues que dans la

mesure où l'absence de travail est imposée par un événement indépendant de la volonté du chef de famille. Le travail reste donc la cause première des Allocations, c'est lui qui les fait naître. Mais elles auront par la suite un régime autonome. Ce caractère explique que les Allocations familiales soient encore refusées aux chefs de famille appartenant à la population non active, c'est-à-dire à ceux qui ne relèvent d'aucune profession. C'est pourquoi, le législateur a été amené à prévoir des Allocations d'assistance à la Famille (1), qui sont à la charge de l'Etat. Elles peuvent être accordées à ceux d'entre eux qui sont nécessiteux et remplacent, dans une certaine mesure, pour eux, ce que la profession ne peut leur fournir.

Malgré le maintien du caractère professionnel des Allocations, nous avons observé qu'elles ont totalement perdu aujourd'hui leur caractère primitif de complément de salaire accordé par les patrons à leurs salariés.

Les mesures récentes que nous avons examinées, relatives à l'octroi des Allocations aux invalides et aux veuves de guerre, ont marqué, pour la première fois, une rupture totale avec la notion professionnelle. En effet elles leur sont ici accordées sans qu'intervienne aucune condition professionnelle, et pour le seul motif que l'invalide et que la veuve sont chargés de

(1) Cf. articles 75 et suivants du D.L. du 29 juillet 1939.

famille. Les Allocations apparaissent ici exclusivement comme une institution familiale, dont l'origine professionnelle a entièrement disparu. Le législateur semble s'engager chaque jour plus avant dans cette voie, sous l'empire des nécessités économiques, et on peut se demander si l'évolution ne sera pas bientôt achevée (1).

Cette évolution législative s'est traduite dans le domaine de la doctrine, lorsqu'elle s'est appliquée à définir la nature de l'institution des Allocations familiales. C'est cette évolution doctrinale que nous allons maintenant étudier.

(1) Cf. la loi du 22 août 1946. (Note de l'auteur, page 13.)

DEUXIEME PARTIE

EVOLUTION DOCTRINALE

LES ALLOCATIONS FAMILIALES

INSTITUTION AUTONOME

INTRODUCTION

Nous avons déjà fait allusion aux problèmes d'ordre juridique soulevés par l'institution des Allocations familiales, en raison même de leur développement et de l'importance qu'elles avaient prises dans le monde du travail. C'est essentiellement sur la question de la nature juridique des Allocations que des controverses nombreuses se sont élevées, tant en doctrine qu'en jurisprudence. Il s'agissait de savoir si elles faisaient partie intégrante du « salaire » et, par conséquent, si elles participaient de la nature de ce dernier, ou si elles s'en distinguaient. A cet égard, plusieurs analyses juridiques ont été proposées par les adversaires de la thèse de l'allocation-salaire : libéralité, obligation morale ou naturelle, stipulation pour autrui, contrat *sui generis*.

Nous n'insisterons pas sur cet aspect pure-

ment juridique du problème. Nous avons déjà indiqué qu'en tout état de cause les Allocations constituent pour les travailleurs un élément de sa rémunération au sens large, englobant tout ce qu'il perçoit effectivement à l'occasion de son travail.

Ce que nous voudrions examiner ici, c'est l'évolution doctrinale — fonction de l'évolution législative — relative à l'institution des Allocations familiales par rapport au salaire proprement dit. Les modifications progressives intervenues sur le plan législatif ont été accompagnées d'une transformation radicale dans la conception que l'on s'est faite de l'institution. C'est surtout sous la poussée des nécessités économiques et sociales, qui imposaient de plus en plus impérieusement la garantie à tous d'un « minimum vital », que cette transformation a été réalisée. Comment les auteurs ont-ils tenté d'analyser et d'expliquer l'institution depuis sa création ? Telle est la question que nous allons maintenant examiner.

Nous distinguerons à cet égard, comme nous l'avons fait pour l'étude législative, deux grandes périodes, séparées par l'intervention du Code de la Famille de 1939. L'étude de la doctrine actuelle des Allocations familiales nous conduira à constater une tendance marquée vers ce que M. Paul Durand appelle la « socialisation de la rémunération » et vers la conception moderne de l'entreprise « fonction sociale ».

CHAPITRE I

LA DOCTRINE RELATIVE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES AVANT LE CODE DE LA FAMILLE

De très bonne heure, l'idée de « sursalaire familial » a été vivement attaquée, notamment dans les milieux patronaux, où la doctrine du salaire-productivité était vivace et où la concurrence apparaissait comme une loi inéluctable. Considérant que, dès l'origine, l'Allocation était indépendante de la qualité du travail fourni, puisque son taux était uniforme à charge de famille égale et qu'elle n'était fonction que du nombre des enfants de l'allocataire, les partisans de la doctrine libérale proclamaient qu'elle était entièrement indépendante du salaire et avait le caractère d'une simple *libéralité* octroyée par les patrons au nom de la justice sociale.

Un certain nombre d'organisations patronales

prirent, dès l'origine, une position très nette sur ce point. C'est ainsi que le Congrès des Allocations familiales tenu à Paris en 1921 adopta la motion suivante : « Considérant que le mot sursalaire présente de nombreux inconvénients, notamment celui de paraître établir entre le salaire et les allocations un lien qui n'existe ni en droit ni en fait et qu'il y a intérêt à ne pas laisser se créer, il y a lieu d'écarter l'expression « sursalaire » et de la remplacer par celle d'« Allocations familiales ».

Il est certain, en effet, que les promoteurs de l'institution, fidèles à l'adage devenu classique : « A travail égal, salaire égal », ont voulu attirer l'attention, dès l'origine, sur la nature essentiellement différente du salaire, qui marquait la nouvelle Allocation. Celle-ci ne représentait pas, comme celui-là, une contre-prestation correspondant au travail fourni, mais un complément destiné à permettre au travailleur père de famille de faire face aux charges supplémentaires qui lui incombent à ce titre. Les patrons n'ont pas vu, en général, dans la nouvelle institution, la consécration de la doctrine du « juste salaire » définie dans les Encycliques pontificales, aux termes de laquelle le salaire doit être suffisant pour faire vivre l'ouvrier et sa famille. Mais, par le moyen de ce complément familial, qu'un souci plus ou moins avoué de justice sociale les poussait à accorder, ils ont cherché à concilier dans la pratique les exigences de cette doctrine avec les

principes du libéralisme économique.

C'est ce que constatait M. Bonvoisin, dans un rapport présenté au premier Congrès national des Caisses de compensation tenu à Paris le 4 juillet 1921 : « ... Il n'est plus possible aujourd'hui à un examinateur impartial de découvrir, dans les régimes adoptés par la presque unanimité des Caisses, une véritable relation juridique entre l'allocation et le salaire... L'allocation ne saurait plus, à un titre quelconque, être regardée comme participant de la rémunération du travail... L'institution des Allocations familiales est avant tout une mesure d'humanité... L'idée de solidarité, apparaissant, devait conférer à la notion juridique de la libéralité le complément nécessaire pour préciser le caractère des Allocations familiales et orienter leur essor. Il en est résulté le sentiment d'obligation morale qui, joint au principe de libéralité, nous fournira la conclusion de cette étude; nous dirons qu'au stade actuel de leur évolution les Allocations familiales nous apparaissent comme une libéralité patronale moralement obligatoire. »

Telle a été la conception patronale la plus répandue dès l'origine; elle fait état des intentions manifestées par les intéressés eux-mêmes et des motifs qui les ont poussés à agir. Elle ne saurait toutefois empêcher que, si nous examinons la naissance et le développement de l'institution, nous ne remarquions le lien qui l'unissait alors au salaire proprement dit. C'est

sur ce terrain du sursalaire que d'emblée elle a été placée dès l'origine, et c'est sur ce terrain qu'elle s'est développée et perfectionnée pendant 20 ans, jusqu'à ce que l'Etat, par une transformation progressive, en fasse une institution d'aide professionnelle généralisée, puis une institution d'aide familiale.

Si, dès leur création, les Allocations familiales n'étaient pas la contre-partie du travail salarié, il faut reconnaître en effet qu'elles étaient étroitement liées à ce dernier, puisqu'elles étaient la conséquence du *lien* qui rattache le salarié à son employeur.

L'origine même de l'institution l'indique à l'évidence : les Allocations familiales sont nées dans l'industrie au profit des salariés travaillant pour le compte d'un employeur. Si elles n'étaient pas fondées sur la valeur du travail, du moins étaient-elles conditionnées par l'existence d'un travail salarié et avaient-elles ce caractère incontestable d'être essentiellement le *complément d'un salaire.*

Ce caractère, souligné encore par le fait que, comme le salaire proprement dit, les Allocations étaient calculées en fonction du temps de travail fourni, a été très bien mis en lumière par M. Abel Durand dans un rapport présenté au 6e Congrès National des Allocations Familiales qui s'est tenu à Lyon en 1928 (1). M. Abel

(1) 8e Congrès National des Allocations familiales, Lyon, 1928. Rapport de M. Abel Durand intitulé « Allocations et Salaires ».

Durand s'exprimait ainsi : « Les Allocations familiales diffèrent du salaire par leur *cause* même. Le salaire est conditionné par le *rendement* de l'ouvrier... Les Caisses de compensation ont toujours reconnu l'existence d'un *lien juridique* entre les Allocations et le contrat de travail. Il n'est pas contestable que le droit aux Allocations familiales est fondé sur le contrat de travail : ce droit est reconnu aux familles dont le chef est attaché par le contrat de travail à un Etablissement adhérant à la Caisse, et n'est reconnu qu'à celles-là. Mais il est la conséquence du lien même qui rattache l'établissement au chef de famille et non du travail effectué par celui-ci. En effet, contrairement à ce qui se produit dans la détermination du taux des salaires, le taux des Allocations est indépendant de la valeur économique du travail, du rendement et de la qualité même du travailleur, de sa capacité professionnelle... »

Cette dernière remarque relative au *taux* des Allocations mérite d'être soulignée. En effet, si l'aspect professionnel des Allocations est clairement mis en lumière par les promoteurs de l'institution, qui se sont ralliés, en fait, à la notion de « sursalaire », ils n'ont cependant pas voulu aller jusqu'au bout des conséquences qu'elle entraîne. La logique du système, s'il avait été accepté dans toute sa rigueur, exigeait en effet que ce complément de salaire, comme le salaire lui-même auquel il est lié, variât en

fonction de la valeur du travail fourni. Telle avait été l'idée de M. Bokanowski, lorsqu'en 1920 il déposait sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition de loi tendant à rendre obligatoire le versement d'Allocations qui seraient fixées pour chaque enfant en pourcentage du salaire touché par le chef de famille : 5 % pour le premier enfant, 7,5 % pour chacun des suivants. La proposition fut reprise, l'année suivante, par M. Victor Jean, avec des taux réduits à 3 % et 5 %. Outre que l'idée de rendre légalement obligatoire cette institution patronale naissante n'était pas mûre à cette époque dans les esprits, il ne semble pas que les patrons aient eu, dans l'immense majorité des cas, l'idée de proportionner le montant de l'allocation à celui du salaire proprement dit. Bien plus, certains d'entre eux estimaient qu'il fallait fixer un maximum de salaire au delà duquel les Allocations ne seraient pas versées, pour la raison qu'à partir d'un certain chiffre de ressources, les bonifications destinées à la famille devenaient pratiquement sans utilité. C'était là en quelque sorte un système opposé à celui des Allocations variant en fonction du salaire. Quelques Caisses adoptèrent ce point de vue, alors que la grande majorité des autres établissait un système absolument général, mais uniforme, quel que soit le montant du salaire.

Ainsi, le complément familial du salaire est-il, dès cette époque, indépendant de la *valeur* du travail effectué par le chef de famille. Alors

que le taux du salaire varie en fonction de la qualification professionnelle, le taux des Allocations familiales varie uniquement en fonction des charges de famille. A charges de famille égales, les Allocations familiales sont donc les mêmes, quel que soit le rang occupé par le travailleur dans la hiérarchie sociale. C'est ce que le Conseil de Préfecture de la Meurthe-et-Moselle traduisait très justement dans sa séance du 8 janvier 1926, en disant que l'Allocation n'est pas accordée *intuitu laboris* ni *intuitu personæ*, mais seulement *intuitu familiæ* ou plutôt *intuitu onerum familiæ*.

Cette uniformité des taux d'Allocations familiales, quel que soit le salaire, ne présentait d'ailleurs pas, à l'époque, les inconvénients qu'on lui a reconnue plus tard. Une des critiques qu'on adresse à ce système est, en effet, de détruire la hiérarchie des rémunérations, en faisant intervenir un élément uniforme dont l'importance est d'autant plus considérable que le nombre des enfants est plus élevé. Dans la période initiale, cet inconvénient n'existait pratiquement pas, étant donné la faible part relative que représentaient les Allocations dans la rémunération globale des travailleurs.

Le point de vue était le suivant : le travail est la cause juridique du salaire, c'est pourquoi le salaire est toujours proportionné à la valeur du travail. L'Allocation, au contraire, a pour cause juridique, non pas le travail, mais les charges de famille, et cela explique que,

pour des charges de famille identiques, les Allocations soient égales, qu'il s'agisse d'un manœuvre ou d'un directeur technique. Cette uniformité des barèmes, quelle que soit la valeur professionnelle, a été reprise dans la législation de 1932, puis dans celle du Code de la Famille, et régit encore actuellement l'institution. Mais elle ne saurait modifier l'aspect sous lequel nous apparaissent les Allocations dans les premières années de leur développement : *un complément de rémunération étroitement lié au salaire proprement dit.* Dans ces conditions, c'était bien dans l'accomplissement de son travail que le chef de famille puisait les moyens de vivre et de faire vivre sa famille. Il y a là une condition essentielle (sur laquelle nous aurons à revenir), si l'on veut sauvegarder sa dignité et son indépendance : le chef de famille doit avoir conscience que c'est par son activité, son travail, ses efforts, qu'il fait vivre sa famille.

C'est cette liaison étroite entre le versement des Allocations familiales et l'existence d'un travail salarié qui avait déterminé un certain nombre d'auteurs à voir dans les Allocations familiales un élément du salaire, puisqu'elles étaient liées, comme le salaire lui-même, à la fourniture d'un travail (1). Ils avaient senti la

(1) Cf. notamment l'ouvrage de M. R. Picard : « Le salaire et ses compléments » (Paris 1927), dans lequel l'auteur assimile purement et simplement les Allocations familiales au salaire proprement dit.

nécessité de lier le plus possible l'Allocation au salaire et d'analyser l'une et l'autre comme la rémunération du travail.

Nous avons vu précédemment que les difficultés qui se sont élevées sur cette question proviennent pour une large part d'un malentendu concernant l'emploi du mot « salaire ». C'est parce qu'elles font partie de la rémunération globale perçue par le salarié à l'occasion de son travail que la jurisprudence de la Cour de Cassation a toujours déclaré qu'elles devaient entrer en ligne de compte dans le calcul de la rente d'accident du travail (1). Celle-ci devait, en effet, être calculée, aux termes de l'article 10 de la Loi du 9 avril 1898 relative aux accidents du travail, « sur la rémunération effective totale allouée à l'ouvrier pendant les douze mois qui ont précédé l'accident ». Nous savons que cette jurisprudence, en complète concordance avec la notion de « sursalaire », s'est constamment maintenue jusqu'au Code de

---

Cf. également le cours fait par M. Maurice DESLANDRES sur le « Sursalaire familial », à la Semaine Sociale de France, XII[e] session, Caen (1920).

(1) Très nombreux Arrêts en ce sens. Notamment : Civ. 2 mai 1923 et Req. 6 nov. 1923. — Rec. Sirey, 1925-1-121.
Civ. 27 mai 1925. — D.H. 1925-467.
Req. 30 octobre 1929 et 3 mai 1930. D. 1930-5-160.
Civ. 11 juillet 1935. Gaz. Palais 1935, II-645.
Civ. 19 février 1936. Gaz. Palais 1936, I-768.
Civ. 15 mars 1936, Gaz. Palais 1936, II-111.
Civ. 21 février 1939, etc...

la Famille de 1939 qui marque un changement profond de la notion primitive et décide expressément, dans son art. 21, que les Allocations familiales doivent être exclues du salaire de base servant au calcul de la rente.

Toutefois le législateur ayant prévu, dès 1932, le maintien des Allocations familiales à l'invalide ou à sa veuve en cas d'accident du travail, la Cour de Cassation décidait que le paiement de la majoration de rente résultant de l'incorporation des Allocations familiales serait suspendu pendant la période temporaire de l'attribution des Allocations. Ainsi était évité le cumul par la même personne de deux chefs d'attribution des Allocations familiales.

Telle est la solution admise par la Caisse de compensation, en ce qui concerne les accidents survenus sous l'empire de la Loi du 11 mars 1932 (1). Il n'existe pas encore, à notre connaissance, de décisions jurisprudentielles de la Cour ayant trait à des accidents survenus après la mise en application du Code de la Famille. Mais il ne paraît pas douteux qu'elle ne pourra maintenir sa jurisprudence antérieure en présence d'un texte législatif aussi net que l'art. 21 du Code. Les autres juridictions ont dû s'incliner devant cette disposition en en limitant toutefois la portée aux seules Allocations familiales. C'est ainsi que, dans un jugement du

(1) Cf. notamment Civ. 22 décembre 1942.

15 octobre 1943 (1) portant sur un accident survenu en 1942, le Tribunal Civil de Briançon déclare : « Attendu que, suivant une jurisprudence bien fixée, sont incorporées au salaire de base les Allocations soit conventionnelles, soit légales versées à l'ouvrier à l'occasion de son travail, que si l'art. 21 du Décret-loi du 29 juillet 1938, modifiant l'art. 10, § 1 er de la Loi du 1er juillet 1938, exclut les Allocations familiales du salaire de base, la règle posée par la jurisprudence ne s'applique pas moins aux autres Allocations... »

Pendant la période de liberté, puis sous l'empire de la Loi de 1932 qui a consacré, dans son esprit comme dans ses modalités d'application, un régime construit de toutes pièces par l'initiative privée, les Allocations familiales restent donc solidement rattachées au salaire. Elles se distinguent sans doute, à bien des points de vue, du salaire, mais elles le complètent, elles sont essentiellement un « sursalaire ». Dans une note parue en 1930 (2), M. le

(1) Cf. Veuve GUITTARD contre Commune de l'Argentière-la-Bessée et Compagnie d'Assurances « Zurich ».

(2) Cf. Dalloz, 1930-II-169. Note sur la nature juridique des Allocations familiales. Cette note fait suite à trois arrêts rendus en matière d'Allocations familiales. Trib. Civ. Périgueux, 21 juillet 1928. - Trib. Civ. Bordeaux, 29 octobre 1929 et Trib. Civ. Paris, 23 juin 1930.

Professeur Rouast a dégagé avec netteté la doctrine généralement admise à l'époque en la matière. Il observe, tout d'abord, que les Allocations se distinguent nettement du salaire proprement dit, puisque leur montant est fonction exclusivement du nombre des enfants et qu'il est indépendant de la nature, de la durée et de l'importance du travail; à bien des points de vue, d'ailleurs, le législateur a fait la distinction. Mais M. Rouast constate par ailleurs qu'elles ont un lien étroit avec le contrat de travail. Et il poursuit ainsi : « Et sans doute, l'Allocation n'est pas proportionnelle au travail fourni, mais la rémunération d'un salarié n'est pas toujours proportionnelle au travail fourni; d'autres considérations interviennent pour en déterminer le montant, notamment l'ancienneté des services. Si le salaire proprement dit est l'équivalent économique du travail, il ne faut pas oublier qu'il est souvent complété par des suppléments qui constituent moins la rémunération du travail que celle du travailleur... Le travailleur qui met sa force de travail au service d'un patron doit vivre de ce travail et faire vivre sa famille. C'est parce que les patrons ont pris conscience de cette conception vitale du salaire qu'ils ont pris l'initiative de le compléter, pour les ouvriers chargés de famille, par un supplément qu'on a appelé d'abord du nom significatif de « sursalaire familial » et auquel la dénomination d' « Allocations familiales » a été donnée en définitive. Si donc ce supplément

se distingue du salaire proprement dit à de nombreux points de vue, il n'en conserve pas moins un caractère onéreux, parce qu'il est la rémunération équitable des travailleurs chargés de famille... » L'auteur remarque enfin que, si les Allocations familiales constituent un *supplément* ou un *accessoire du salaire,* ce caractère n'est pas d'ordre public et peut être modifié par un accord intervenu entre les parties. La volonté des parties, exprimée dans le contrat de travail ou le Règlement d'atelier, peut donner aux Allocations un caractère purement *gratuit.* Cette dernière observation, valable en 1930, à une époque où les Allocations étaient encore sous le régime de l'initiative privée, est devenue sans objet depuis la loi de 1932 qui les a rendues obligatoires pour tous les salariés.

MM. Planiol et Ripert admettent de même que, en règle générale, les Allocations familiales constituent un accessoire du salaire (1).

En posant le principe que les Allocations sont dues aux *salariés* travaillant dans les professions industrielles, commerciales, agricoles et libérales, la Loi du 11 mars 1932 (2) a maintenu et renforcé cette liaison entre Allocations et salaire.

Mais nous avons analysé au chapitre précédent les extensions progressives qui ont été

(1) Planiol et Ripert : « Traité pratique de Droit civil », tome XI, p. 56.
(2) Art. 74 *a*) du Code du Travail.

réalisées dans l'application du régime des Allocations familiales. Nous avons montré comment le Code de la Famille les avait détachées du cadre juridique du contrat du travail et comment la législation postérieure au Code avait une tendance toujours plus marquée à les maintenir ou à les accorder sans contre-partie de travail, voire même en l'absence de tout lien professionnel.

Il n'est plus possible de voir dans les Allocations versées dans ces conditions un simple complément de salaire. La notion de sursalaire familial ne permet plus de justifier les Allocations, et n'apparaît plus que comme un souvenir.

Comment dès lors, la doctrine moderne analyse-t-elle l'institution actuelle ?

CHAPITRE II

LA DOCTRINE MODERNE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

§ 1. — L'INSTITUTION AUTONOME D'AIDE A LA FAMILLE

Sous l'empire des nécessités économiques, l'aspect familial des Allocations a pris peu à peu le pas sur l'aspect professionnel. La nécessité de venir en aide à la famille dans ses besoins vitaux — au premier rang desquels figurent les Allocations destinées aux enfants, — a entraîné le législateur à élargir de plus en plus leur champ d'application initial. D'où les extensions que nous avons examinées et dont la liste n'est peut-être pas close.

Considérant que les Allocations familiales ne sont plus liées à un contrat de travail et qu'elles ont acquis un régime distinct de celui du salaire et un statut qui leur est propre, les auteurs modernes — avec la jurisprudence — constatent qu'elles tendent à devenir une institution auto-

nome d'aide à la famille, s'intégrant dans le droit familial et destinée à permettre à la famille française de vivre et de se développer.

Il nous a paru utile de reprendre ici le commentaire fait par l'un des auteurs les plus autorisés en matière d'Allocations familiales, M. Rouast, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans une Note figurant sous deux arrêts de la Cour de Cassation (1) : « Les Allocations familiales ont été au début un véritable complément de salaire et on les qualifiait parfois de « sursalaire familial ». Mais le législateur les a peu à peu détachées du salaire pour en faire une institution sociale d'intérêt général, à la fois afin d'assurer plus d'équité aux familles nombreuses et d'encourager leur exemple.

« L'évolution a commencé le jour où la Loi du 11 mars 1932 a obligé le chef d'entreprise, dont l'ouvrier est victime d'un accident du travail, à continuer le service des Allocations familiales pendant la période d'incapacité temporaire alors que le contrat est suspendu et que le salaire n'est plus payé et est remplacé par l'indemnité journalière; allant plus loin, la même Loi a décidé que les Allocations devraient être maintenues à l'ouvrier atteint d'une incapacité définitive absolue alors que le contrat de travail est définitivement rompu et que le salaire a fait place à une rente; elle a

(1) Cass. Civ. 21-2-1939 et 12-2-1940. Dc - 1941 - J; pp. 1 et suiv.

décidé qu'elles devraient également continuer au profit des ayants-droit d'un ouvrier décédé par suite d'accident du travail, alors que le travailleur n'est plus là pour en bénéficier.

« Le Décret-Loi du 29 juillet 1939 a achevé l'évolution en obligeant le patron à continuer pareillement le service des Allocations en cas d'incapacité définitive partielle tant que le travailleur ne les touche pas à nouveau du fait de son travail, et en déclarant qu'il ne faudrait en aucun cas les comprendre dans le salaire de base de l'indemnité temporaire ou de la rente. Le même Décret (art. 34) établit des Allocations familiales au profit des travailleurs indépendants, marquant nettement encore par là qu'elles ne constituent plus un supplément de salaire. Il reste, sans doute, que les patrons sont tenus de verser leurs cotisations à la Caisse de compensation au prorata des ouvriers qu'ils emploient, et qu'ils cessent d'en être tenus lorsqu'ils renvoient ces mêmes ouvriers ou quand ils sont en chômage. Les Allocations familiales ont gardé de leur origine le caractère d'être payées *à l'occasion du travail*, sauf le cas d'accident (1). Mais si le travail des ouvriers est demeuré *l'occasion* de leur perception, il a cessé d'être leur *cause juridique*. Cette cause est désormais la volonté du législateur d'établir plus de justice sociale

(1) Nous avons eu l'occasion de signaler que, depuis la parution de cette Note, un grand nombre d'exceptions nouvelles étaient intervenues.

au profit des familles nombreuses et de les encourager. Il faut analyser l'obligation patronale de cotiser à la Caisse de compensation comme une taxe imposée dans un intérêt général, justifiée par l'avantage que les entreprises ont à ce que les familles nombreuses de leurs employés ne soient pas dans la misère. Les Allocations familiales ne sont pas dues par ces entreprises en vertu de la *justice commutative*, elles ne constituent pas un sursalaire que le travail des bénéficiaires ne pourrait pas justifier parce qu'il n'est pas plus productif que celui des autres ouvriers; elles sont dues en vertu de la *justice sociale*, qui veut que le travailleur puisse faire vivre sa famille et qu'il ne soit pas victime d'avoir fait son devoir envers le Pays en lui donnant des enfants. Telle est la conception qu'impose la nouvelle réglementation des Allocations familiales... »

M. Paul Durand, observant que les Allocations familiales avaient été progressivement accordées aux chefs de famille alors qu'ils ne fournissent aucun travail et qu'une telle situation, anormale à l'origine, devient de plus en plus fréquente, conclut ainsi : « De plus en plus, les Allocations familiales cessent d'être un accessoire du salaire; elles se détachent du droit du travail pour appartenir au droit familial » (1).

(1) Paul DURAND : « Allocations familiales et Allocation de Salaire unique », collection Droit social, 1941, Tome XI.

Il faut observer, toutefois, que si elles ont perdu tout lien avec le contrat de travail et avec la notion de salaire, elles ont gardé un lien, de plus en plus lâche sans doute, mais qui n'en subsiste pas moins, avec l'exercice d'une activité professionnelle, présente ou passée et qu'elles sont, en principe, à la charge de la Profession (2).

Encore avons-nous remarqué que la législation la plus récente a pour effet de supprimer aux Allocations ce dernier lien professionnel, lorsqu'elle en accorde le bénéfice aux invalides et aux veuves de guerre comme complément de leur pension, ou aux étudiants victimes de la guerre (1). Seules entrent en considération ici les charges de famille qu'ils supportent.

Quoi qu'il en soit, il apparaît bien aujourd'hui que, si la Profession en supporte encore la charge dans la plupart des cas, soit sous la forme d'une contribution patronale, en ce qui concerne les salariés, soit sous la forme mutualiste en ce qui concerne les travailleurs non salariés, c'est qu'elle a reçu de l'Etat le soin de gérer et de financer une institution d'ordre familial, qui déborde, non seulement le cadre

---

(2) Ou d'une collectivité publique lorsqu'elle joue le rôle d'employeur (Etat pour les fonctionnaires, Département ou Commune pour leurs agents).

(1) Cf. Ordonnance du 4 août 1945, relative à l'exonération des droits scolaires et universitaires et à l'aide aux étudiants victimes de la guerre (*J.O.* du 5 août).

des rapports professionnels, mais même le cadre du droit privé, et à laquelle l'Etat est lui-même intéressé au premier chef, ainsi qu'en témoigne la réglementation minutieuse qu'il a édictée à son sujet. Après avoir consacré sur le plan législatif une institution privée et purement bénévole, l'Etat l'a peu à peu érigée en une institution de caractère national et en quelque sorte de droit public.

Ici apparaît une idée mise en lumière par les auteurs modernes. Les Allocations familiales, d'origine essentiellement privée, seraient devenues une institution publique dont l'Etat charge la Profession, alors même que, de toute évidence, aucune activité n'en postule plus le versement, sur le plan des rapports privés. La Profession serait ainsi chargée par l'Etat de gérer un véritable service public d'intérêt général. La doctrine moderne assimile les cotisations demandées aux assujettis aux Allocations familiales à des taxes destinées à alimenter les Caisses de compensation qui, bien qu'organismes privés, gèreraient un service public.

Cette opinion se trouve déjà exprimée dans le « Traité du droit des Accidents du travail » de MM. Rouast et Givord (addendum au N° 200) : « Avant la Loi de 1932, les Allocations étaient incontestablement un accessoire du salaire, une conséquence du contrat de louage de services. La Loi de 1932, en les rendant obligatoires et en imposant partiellement leur maintien après un accident du travail, a

rendu ce caractère plus douteux et les a rapprochées des taxes imposées aux patrons par l'Etat. Désormais, ce nouveau caractère est de plus en plus prépondérant et il est difficile de considérer les Allocations familiales comme une conséquence du louage de services, puisque tout travailleur, même non salarié, y a droit. C'est en réalité une institution sociale d'intérêt général à laquelle l'Etat oblige les employeurs à participer. »

C'est la même idée qu'on retrouve dans une Note commentant l'Arrêt de la Cour de Cassation (Chambre civile) en date du 30 octobre 1939 qui concluait à l'intégration des Allocations familiales dans le salaire d'un ouvrier victime d'un accident du travail, pour le calcul de la rente (1) : « Cette solution n'est pas destinée à être maintenue. Le Décret-Loi du 29 juillet 1939 applicable depuis le 1er janvier 1940 a résolu autrement la question dans son article 21. Il est désormais précisé que les Allocations familiales ne sont plus, en aucun cas, comprises dans le calcul du salaire de base, mais, en contre-partie, le service de ces mêmes allocations est maintenu, non seulement pour la période d'incapacité temporaire et dans le cas de mort et d'incapacité totale, ce que prévoyait déjà la Loi du 11 mars 1932, mais encore dans le cas d'incapacité permanente partielle,

(1) « Revue Générale des Assurances terrestres », janvier-février 1940.

jusqu'à ce que la victime puisse à nouveau les toucher à la suite d'un réembauchage. Cette solution, qui évite tout cumul et qui est équitable, contredit nettement l'affirmation donnée par la Cour de Cassation relative au caractère de rémunération qu'auraient les Allocations familiales. A la vérité, elles avaient ce caractère tant qu'elles étaient librement consenties par les patrons; elles l'ont perdu peu à peu du jour où elles sont devenues obligatoires et où l'on a imposé leur maintien après un accident du travail. *Elles sont devenues une institution sociale d'intérêt national au fonctionnement de laquelle l'Etat oblige les employeurs, comme il les oblige à verser des taxes d'apprentissage ou d'autres taxes du même genre.* »

Cette conclusion, qui a pu être dégagée dès 1910, se trouve aujourd'hui confirmée et considérablement renforcée par toutes les mesures intervenues depuis cette date en matière d'Allocations familiales, et que nous avons précédemment examinées De plus en plus, les Allocations sont accordées aux chefs de famille « ès qualité ». Sans préjuger de l'évolution future, nous pouvons dire que, d'ores et déjà, les Allocation familiales sont devenues une institution autonome du droit familial français.

§ 2. — LA PARTICIPATION DE L'ETAT AU FINANCEMENT DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Ce caractère des Allocations, dans leur forme actuelle, est bien mis en lumière par le fait que si l'Etat met, en principe, les Allocations familiales à la charge de la Profession, il participe lui-même à leur financement, et que cette participation est devenue de plus en plus importante.

Comme les salaires auxquels elles étaient étroitement apparentées, les Allocations étaient originairement à la charge exclusive des patrons groupés au sein des Caisses de compensation. Cette situation était normale tant que les Allocations apparaissaient exclusivement comme un complément de salaire.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Sans doute le principe demeure-t-il toujours que les

Allocations sont à la charge de la Profession, et, dans la plupart des extensions que nous avons examinées, c'est un organisme professionnel que le législateur a désigné pour assurer les versements, mais, au fur et à mesure que l'Etat intervenait dans la réglementation des Allocations et étendait leur champ d'application, il a dû participer à leur financement soit sous la forme d'une prise en charge directe, soit sous la forme de subventions.

A. *Les Allocations familiales agricoles.*

C'est tout d'abord en matière d'Allocations familiales agricoles que l'Etat a dû intervenir (1). Contrairement à ce qui existe dans l'industrie et de commerce, le financement des Allocations familiales agricoles a toujours posé un problème délicat, notamment par suite des difficultés qu'éprouvent les Caisses mutuelles agricoles à recouvrer les cotisations dues par les employeurs. L'extension des Allocations, réalisée en 1939, à tous les travailleurs relevant des professions agricoles (exploitants agricoles, artisans ruraux), a encore aggravé le problème. Les cotisations étant ici manifestement insuffisantes pour assurer par elles-mêmes le financement du système, d'autres ressources ont dû être instituées à cet effet. En plus des cotisa-

(1) Nous avons vu précédemment que l'application du régime des Allocations familiales a fait l'objet d'une réglementation spéciale destinée à adapter l'institution au milieu agricole.

tions des assujettis, les Allocations agricoles sont couvertes par les ressources du Fonds national de Solidarité agricole institué par la Loi du 8 février 1942 (2), et par une subvention de l'Etat (3) dont le montant est fixé chaque année par la Loi de finances. Cette subvention avait été évaluée au montant des cotisations, soit 2 milliards pour l'année 1945 : elle a été en fait nettement supérieure puisque l'Etat a pris à sa charge le surcroît de dépenses résultant du relèvement du taux des Allocations familiales réalisé en cours d'année par l'Ordonnance du 28 septembre 1945 (*J. O.* du 29 septembre) (1). Une Circulaire du Ministre

---

(2) Le Fonds National de Solidarité Agricole est alimenté par :

— la taxe sur les produits du sol (qui frappe à la production les principales denrées agricoles : céréales, vins, viande, betterave, produits laitiers, tabac, pommes de terre, bois, laine);

— les centimes additionnels sur la contribution foncière non bâtie;

— les centimes additionnels sur les bénéfices agricoles.

(3) Cf. art. 32 du Décret-loi du 29 juillet 1939, modifié par la loi du 22 décembre 1942 et par l'article 12 de l'Ordonnance du 30 décembre 1944 (*J.O.* du 31 décembre).

(1) Voici, pour l'année 1945, l'importance respective des différentes ressources qui contribuent au financement des Allocations familiales en agriculture :

Cotisations des assujettis ..... Fr.	2.000.000.000
Fonds National de Solidarité agricole..	3.500.000.000
Subvention de l'Etat :	
Crédit loi de finances	2.000.000.000
Majoration Ordonnance du 28-9-45...	1.450.000.000
TOTAL pour 1945 ..... Fr.	8.950.000.000

de l'Agriculture aux Préfets, en date du 11 janvier 1946 (N° 4/46/ASM/4), prévoit par ailleurs que le Ministre des Finances envisage de demander à l'Assemblée Nationale Constituante la prise en charge par l'Etat des déficits constatés pour les années 1940 à 1945.

On voit l'importance du rôle de l'Etat dans le financement des Allocations familiales agricoles. C'est là sans doute un expédient et le problème général des Allocations familiales ne sera pas résolu tant qu'une solution satisfaisante ne sera pas trouvée dans le domaine agricole, c'est-à-dire tant que les Allocations agricoles ne pourront pas être équilibrées par la Profession. C'est la solution que recherchent présentement les Services intéressés. C'est ainsi que, pour 1946, le Ministère de l'Agriculture et celui des Finances prévoient, non pas la suppression de la subvention de l'Etat, mais une majoration relative de la part qui incombe à la Profession par rapport à la charge totale. Quoi qu'il en soit, cette intervention de l'Etat dans le financement de l'institution, manifeste clairement la transformation qu'elle a subie.

B. *Les Allocations familiales aux Travailleurs indépendants.*

Il en est de même en ce qui concerne le financement des Allocations familiales attribuées aux Travailleurs indépendants par le Code de la Famille. On sait que les cotisations

sont ici versées par les travailleurs eux-mêmes suivant un système mutualiste. Ici encore l'Etat participe au financement sous forme de subventions variables suivant les professions. La participation de l'Etat peut atteindre les deux tiers de la charge totale résultant pour les Caisses des Travailleurs indépendants du paiement des Allocations (1).

C. *Les Exonérations de cotisations accordées à certaines catégories d'assujettis.*

L'Etat prend par ailleurs à sa charge, dans la limite d'un crédit budgétaire fixé forfaitairement, les exonérations partielles ou totales de cotisations dont bénéficient certains exploitants agricoles ou artisans ruraux ainsi que certains Travailleurs indépendants, en raison de leur faible revenu professionnel, du nombre des enfants qu'ils ont élevés, ou de leur âge (2).

D. *Chômage.*

Nous avons vu, par ailleurs, que l'Etat contri-

(1) Cf. Art. 37 du Code de la Famille et Décret d'application du 8 avril 1941 (*J.O.* du 11 avril).

(2) Cf. Art. 27 du Code de la Famille modifié en dernier lieu par la loi du 16 mai 1946 (*J.O.* du 18 mai) en ce qui concerne les professions agricoles. Art. 35 du même Code (modifié par l'Ordonnance du 3 juillet 1945 - *J.O.* du 4 juillet) en ce qui concerne les Travailleurs indépendants. Les conditions d'application de ce texte ont été fixées par un Arrêté du 16 janvier 1946 (*J.O.* du 24).

bue également au financement des Allocations versées en cas de chômage partiel et de chômage total. Dans ce dernier cas l'Etat supporte intégralement la charge des Allocations. Il a dû intervenir également dans certaines circonstances spéciales que nous avons examinées précédemment. C'est ainsi que, pour le versement des Allocations aux travailleurs momentanément privés de travail par suite des circonstances de guerre (2), les Caisses chargées du paiement pouvaient faire appel à des avances de l'Etat, qui supportait éventuellement une partie des charges.

E. *Les Allocations familiales aux veuves et invalides de guerre.*

Dans les cas où le bénéfice des Allocations a été accordé indépendamment de tout lien professionnel — tel est le cas des veuves de guerre et des invalides à 85 % — l'Etat a dû en prendre intégralement la charge.

F. *Dispositions diverses*

Il en est de même dans un certain nombre de cas dans lesquels l'Etat a voulu maintenir ou accorder le bénéfice des Allocations à des familles, alors qu'aucune Caisse de compensation ne pouvait les prendre en charge. Il s'agit, le plus souvent, de mesures de circonstance,

(2) Cf. Loi du 8 janvier-20 mai 1944.

dues à la guerre ou à l'occupation. Elles soulignent le caractère d'aide nationale à la famille que revêtent désormais les Allocations familiales. Tel est le cas notamment des familles dont le chef est devenu invalide ou est mort alors qu'il était requis par les autorités ennemies et qu'il était rétribué sur les « fonds d'occupation ». L'Etat a pris alors à sa charge le versement des Allocations dues à l'invalide ou à sa veuve, en vertu du Code de la Famille (1).

Signalons enfin que l'Ordonnance du 4 août 1945 (2), qui accorde les Allocations familiales aux étudiants victimes de la guerre, met expressément la charge de ces prestations au budget de l'Etat.

Cette participation financière de l'Etat qui a tout naturellement accompagné son intervention de plus en plus poussée dans la réglementation de l'institution, manifeste à l'évidence que les Allocations familiales sont devenues une véritable institution d'ordre national. La collectivité tout entière, représentée par l'Etat, est incontestablement intéressée à ce que les familles puissent vivre et se développer. La collaboration de la Profession et de l'Etat est fondée sur l'idée de solidarité nationale et professionnelle, contre-partie des

(1) Cf. Circulaire du Ministre des Finances - Service Central des Réquisitions allemandes, n° 326 RA, du 27 octobre 1944.

(2) *J.O.* du 5 août.

avantages que la Nation et la Profession retirent de la Famille qui assure leur pérennité.

Cette conception a été reprise et mise en lumière dans un Arrêt de la Cour d'Appel de Lyon (1) concluant à la non-imputation des Allocations sur la *pension alimentaire* due par le père à la mère qui a la garde des enfants. De plus en plus, la jurisprudence admet en effet que les Allocations, versées *directement* à la mère par la Caisse de compensation, constituent une institution familiale indépendante et ne doivent pas être imputées sur le montant de la pension alimentaire à laquelle l'ex-époux a été condamné. Cette pension doit être payée *intégralement* par prélèvements sur les ressources propres du débiteur. Une séparation nette est donc établie entre le salaire du mari sur lequel il prélève le montant de la pension, et l'Allocation qui bénéficie d'un régime distinct (2).

Voici ce que déclarait la Cour de Lyon en 1942 dans son Arrêt précité : « Attendu que, si les Allocations familiales constituaient en réalité un complément de salaire réservé à certaines catégories de travailleurs, elles ont en

(1) Dame VIEILE contre LOUP, 24 juin 1942 (J.C.P., 1942 II-197). Cf. « Recueil de jurisprudence concernant les Allocations familiales », tome VI, page d.1. Cf. également le commentaire de cet Arrêt dans l'« Actualité Sociale », octobre 1943.

(2) Nombreuses décisions dans ce sens. Cf. notamment Cour d'Appel d'Aix, 24 décembre 1942. - Tribunal correctionnel de Marseille, 11 décebre 1942. - Cour d'Appel de Paris (6e Ch.), 21 avril 1944.

vérité perdu ce double caractère depuis le Décret-loi du 29 juillet 1939, qu'en effet elles sont désormais attribuées à tous les travailleurs et que même ceux qui n'exercent aucune profession, s'ils justifient n'avoir pas de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins de leurs enfants, peuvent recevoir une allocation d'assistance à la famille, en tous points analogue aux Allocations familiales proprement dites (1).

« Attendu d'autre part que l'article 21 du même Décret les détache du salaire en ce sens qu'en cas d'accident du travail elles sont exclues du salaire de base et maintenues intégralement dans les conditions déterminées par ledit article,

« *Qu'elles ne sont plus désormais un complément du salaire, mais une participation de la collectivité aux charges de la famille...* »

---

(1) Il faut préciser que l'Assistance à la Famille, prévue par les articles 75 et suivants du Code de la Famille, peut être attribuée à toute personne nécessiteuse qui en fait la demande. Elle est à la charge de l'Etat. *Son taux maximum est égal à celui des Allocations familiales versées pour le même nombre d'enfants.* Mais elle se distingue nettement de ces dernières, en ce qu'elle est à proprement parler une mesure d'assistance, exclusivement réservée aux indigents.

CHAPITRE III

LES TENDANCES MODERNES

§ 1. — LA SOCIALISATION DE LA REMUNERATION

Cette transformation du caractère des Allocations n'est que la manifestation d'un phénomène plus général souligné par les auteurs modernes, le phénomène de la socialisation de la rémunération (1). Elle marque une étape supplémentaire dans la voie de cette socialisation, qui s'analyse comme un recul relatif du salaire proprement dit, au bénéfice de prestations collectives fondées sur la notion de solidarité.

Nous nous trouvons ici devant une tendance très générale, issue des transformations économiques et des conceptions de la vie sociale qui caractérisent notre époque.

---

(1) Voir notamment l'article de M. P. DURAND : « Rémunération du travail et socialisation du Droit ». Droit social, juin 1942.

Dans un régime essentiellement individualiste, seul était pris en considération le service rendu à un particulier ou à une entreprise, dont le travailleur recevait une rémunération directe sous la forme d'un salaire. Telle était la conception classique qui a prévalu pendant la plus grande partie du XIX^e^ siècle.

Le développement industriel, la complexité des rapports économiques, à quoi il faut ajouter une prise de conscience de plus en plus nette de la solidarité humaine, firent apparaître les insuffisances de ce système et contribuèrent puissamment à donner au régime de la rémunération une orientation nouvelle.

Dans la conception communément admise aujourd'hui, la force de travail déployée par un individu profite indirectement à l'ensemble de la collectivité professionnelle, voire même à la société toute entière, dont le travailleur doit recevoir une rétribution indirecte, qui peut d'ailleurs affecter des formes diverses. Cette solidarité sociale s'est concrétisée par l'apparition, à la place ou à côté du salaire proprement dit, d'autres prestations d'origine collective, qui manifestent la socialisation de plus en plus accentuée de l'Economie.

Cette idée a été bien mise en lumière par le R. P. Tonneau dans un article récent (1) :

---

(1) Collection « Rencontres ». *Travail et salaire :* R. P. Tonneau : « La rémunération du Travail et la Morale » (Editions du Cerf).

« Nous assistons à un recul du salaire, en ce sens que, peu à peu, dans l'industrie elle-même, d'autres rémunérations viennent faire concurrence à celle-là pour la renforcer, la compléter ou la suppléer. Nous connaissons aujourd'hui différents types de rémunération qui se substituent au salaire proprement dit : les prestations d'Assurances sociales, l'aide aux travailleurs sans emploi ne sont même pas à la charge de l'employeur; l'indemnisation des accidents de travail, l'indemnité de congé payé incombent en principe à l'employeur, mais la charge en est pratiquement socialisée par l'organe des Caisses d'assurance ou de compensation; l'indemnité de délai-congé, les indemnités spéciales de congédiement, lorsque le contrat de travail est résilié pour suppression d'emploi ou réduction d'activité des entreprises, peuvent être remboursées par l'Etat. Les compléments de salaire ne respectent pas toujours non plus le tête à tête de l'employeur et du salarié : c'est la clientèle elle-même qui intervient pour verser le pourboire : c'est l'ensemble des entreprises affiliées à la Caisse de compensation, et même, par la surcompensation nationale, c'est l'ensemble de l'Economie du pays qui supporte le poids des Allocations familiales ».

L'organisation des Allocations familiales en dehors du cadre du contrat de travail, leur financement par la collectivité, la contribution de plus en plus large de l'Etat, ne sont-ils pas une manifestation caractéristique de ce phéno-

mène de socialisation ?

Cette idée de la solidarité de tous les individus vivant au sein de la même communauté se présente également sous d'autres aspects; elle peut revêtir la forme d'un statut légal protecteur ou d'une certaine stabilité dans les conditions du travail que la société garantit à l'individu. Débordant même le cas du citoyen qui exerce une activité au sein de la communauté, elle se manifeste par toutes les mesures d'assistance par lesquelles la société vient en aide à tous ceux qui, pour une raison quelconque, ne peuvent pas ou ne peuvent plus apporter leur contribution personnelle à l'œuvre commune.

Ce phénomène de la socialisation de la rémunération a donné naissance chez nous au plan de Sécurité sociale, qui en est la manifestation la plus caractéristique. Nous avons indiqué précédemment (1) les grandes lignes de ce projet dont le but final est de confier à un organisme unique, contrôlé par l'Etat, la gestion de l'ensemble des risques sociaux pour l'ensemble de la population.

A côté du salaire proprement dit, que l'employeur s'engage à remettre à son employé ou à son salarié et qui constitue la *rémunération directe* du travailleur par la personne qui bénéficie *directement* de son travail, apparaît et

(1) Cf. Ci-dessus page 78.

se développe un faisceau de *prestations collectives* dont l'importance s'accroît sans cesse et qui représente la *rémunération indirecte* due à l'individu par la collectivité tout entière.

L'inclusion des Allocations familiales dans l'organisation de la Sécurité sociale manifeste clairement leur caractère d'institution nationale d'aide à la famille, en même temps qu'elle souligne la tendance moderne à la socialisation de la rémunération.

§ 2. — LA CONCEPTION DE L'ENTREPRISE « FONCTION SOCIALE »

Si l'Etat, sans préjudice de sa propre contribution, met en principe à la charge de la collectivité professionnelle la gestion d'un véritable service d'intérêt général en faveur de la famille, c'est que la notion du rôle de l'entreprise s'est elle-même transformée. Elle n'est plus seulement un organisme privé qui gère ses propres intérêts et réalise des bénéfices, elle est chargée, par la Puissance Publique, de participer au développement du bien commun, elle est revêtue d'une véritable *fonction sociale.*

Cette nouvelle conception de l'entreprise est étroitement liée à l'évolution, que l'on observe depuis un certain nombre d'années, de la notion du droit de propriété. La conception initiale, issue des principes de la Révolution, est

purement individualiste. Le droit de propriété est considéré comme l'affectation exclusive et absolue d'un bien à un individu. Le propriétaire étant le maître absolu de l'objet possédé, peut en disposer d'une manière discrétionnaire et ne trouve de limite que dans la nécessité de ne pas nuire au droit de propriété des autres individus. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que la puissance publique peut, dans la mesure où l'intérêt général s'oppose au droit individuel, venir limiter celui-ci. Encore ces limitations sont-elles entourées de garanties légales destinées à sauvegarder, autant que faire se peut, la liberté du propriétaire. C'est cette conception du droit de propriété qui a prévalu au XIX^e^ siècle. Elle est incluse dans la Déclaration des Droits de l'Homme et dans le Code civil (1). Elle se retrouve dans les minutieuses garanties apportées au propriétaire par la Loi de 1841 sur la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Une évolution marquée s'est produite à cet égard depuis la fin du siècle dernier. Les limitations qui peu-

(1) Cf. Art. 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789). « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Art. 544 du Code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

vent être apportées au droit de propriété au nom de l'utilité publique ou de l'intérêt général, contenues en germe dans les textes initiaux, ont pris une extension considérable. Le législateur a, en effet, pris conscience de la prééminence de l'intérêt général sur l'intérêt privé du propriétaire et a orienté le droit de propriété vers l'*utilité publique*.

Il faut noter à cet égard l'influence profonde de la doctrine de l'Eglise qui, en même temps qu'elle respecte et protège le droit de propriété, comme un droit qui tient à la dignité de l'homme, qui favorise le travail, l'ordre, la paix et le progrès, lui assigne des limites imposées par l'universelle destination des biens (1). « Le droit naturel exige avant toute autre chose que tous les hommes soient mis en état de jouir des biens de la terre : le bien commun réclame la propriété privée comme le moyen le plus capable d'assurer, d'une manière digne de l'homme, la mise au service de tous des biens destinés à tous » (2). Ainsi la propriété est légitime dans l'exacte mesure où elle est conforme à l'utilité de tous, car les biens de la terre appartiennent à toute l'humanité. « L'usage personnel des biens n'est pas premier; il est au service de la communauté, parce

(1) Cf notamment le Message pontifical de Pentecôte, 1941.

(2) Cf. Lettre pastorale du Cardinal Suhard, Carême 1945 : « L'Enseignement de l'Eglise sur la propriété ».

que les biens ont une destination universelle et que l'appropriation n'est qu'un moyen de la réaliser » (1).

Telle est la doctrine de l'Eglise en matière de propriété. Elle a marqué, de toute évidence l'évolution de la notion de propriété sur le plan du droit civil. Dans la conception moderne, qui s'est affirmée depuis le début du siècle, le propriétaire assume une *fonction sociale* et se voit limité dans sa liberté par un réseau de prescriptions et d'interdictions établies au nom de l'intérêt général, qui l'obligent à n'user de son droit que conformément à la fonction sociale qu'il remplit (2). Il en est de même pour l'entreprise. Celle-ci n'est plus considérée comme une unité autonome, mais comme une cellule solidaire du vaste ensemble économico-social que constitue la collectivité nationale. Le profit conserve sa place légitime; il reste à la base de notre système capitaliste. Dans la gestion de l'entreprise, le patron poursuit un profit personnel, mais en même temps l'Etat lui confère une fonction sociale à laquelle il ne saurait se soustraire. Cette fonction apparaît *notamment* dans la charge des Allocations familiales que l'Etat lui a confiée en vue du bien commun.

---

(1) Cf. « Destinée communautaire des Biens et Appropriation personnelle ». Les Cahiers du Droit, n° 1, avril 1945.

(2) Cf. Trotabas : « La fonction sociale du droit de propriété privée » (Sirey, 1930).

C'est ce qu'exprime le R. P. Tonneau dans une étude sur la « Rémunération du travail et la Morale » (3); « De plus en plus, semble-t-il, le patron joue un double rôle; à titre privé, il emploie et salarie de la main-d'œuvre dans son propre intérêt; à titre social, l'Etat lui enjoint de prendre en charge des travailleurs au nom de la collectivité et de leur distribuer une rémunération que ne mesure ni ne justifie aucun service particulier rendu à son entreprise... Comme le travail, l'entreprise devient ou redevient affaire d'Etat, fonction sociale. »

(3) Op. cit.

TROISIEME PARTIE

LA THEORIE

DU SURSALAIRE FAMILIAL

INTRODUCTION

L'étude du régime actuel des Allocations familiales nous a amené à constater qu'elles ont été progressivement « décrochées » du salaire et dotées d'un régime autonome. Des deux facteur essentiels qui sont à l'origine de l'institution, le facteur familial a pris une place prépondérante au détriment du facteur professionnel. Il en est résulté cette tendance à accorder de plus en plus largement aux chefs de famille, en tant que tels, une prestation uniforme, variable seulement en fonction du nombre des enfants.

Cependant nous avons pu constater que le caractère hybride de l'institution, liée à la fois au droit du travail et à celui de la famille, ne se trouve pas pour autant définitivement éli-

miné. On observe, en effet, dans une partie de la doctrine, une tendance opposée, visant à rapprocher plus étroitement les Allocations de la notion de salaire et à leur donner ou à leur rendre le caractère non seulement professionnel, mais encore le caractère de « sursalaire » qui a été peu à peu perdu de vue.

Nous avons vu que les promoteurs de l'institution s'étaient inspirés de cette notion en créant une prestation étroitement rattachée au salaire proprement dit, mais uniforme, quel que soit le taux du salaire. Allant plus loin, un certain nombre d'auteurs modernes ont proposé non seulement de rétablir le lien initial entre la notion de salaire et celle d'Allocations, mais de faire varier celles-ci en fonction du montant de celui-là. Telle est la conséquence qu'exige l'application stricte de la notion de « sursalaire familial ».

Il faut voir là une manifestation de réaction contre l'individualisme foncier qui marque encore si profondément nos institutions et notre législation. Renan observait que notre Code civil, qui ne contient aucune mention de l'existence de la « famille », semblait conçu pour des individus « qui naîtraient enfants trouvés et qui mourraient célibataires ». Le sursalaire familial, au contraire, met l'accent sur la cellule sociale élémentaire dans laquelle vit l'individu et dont il ne saurait normalement être dissocié : la famille. A la notion purement individualiste du salaire il substitue une

notion familiale. Certes, les Allocations familiales, telles qu'elles se présentent actuellement, corrigent dans une certaine mesure l'erreur individualiste concrétisée par l'adage « à travail égal, salaire égal », et tendent à introduire un système de rémunération plus conforme à la justice sociale. Mais elles ne le font qu'insuffisamment, car elles laissent dans l'ombre un aspect du problème que le Pape Pie XI a soulevé dans l'Encyclique « Casti Connubii » (1) en affirmant que « le régime économique et social doit être constitué de façon que tout père de famille puisse gagner ce qui, *étant donné sa condition* et la localité qu'il habite, est nécessaire à son entretien et à celui de sa femme et de ses enfants. »

Pour y parvenir, faut-il insérer la famille dans le « circuit du travail » ? Nous n'aborderons pas les considérations d'ordre philosophique que soulève cette question (1). Notre propos, moins ambitieux, est l'étude économique et sociale du problème, tel qu'il se pose aujourd'hui.

Nous examinerons en premier lieu les diverses mesures prises en vue d'adapter le

(1) 1930.

(1) Cf. MAZAS : « Le fondement de l'obligation aux Allocations familiales », thèse, Paris, 1936.

taux des Allocations familiales aux besoins réels des travailleurs. Nous verrons que, si des dispositions minutieuses ont été prévues en vue de réaliser une adaptation du « quantum » des Allocations au coût de la vie et au nombre des enfants à charge, il n'en est pas de même en ce qui concerne le « standing » social de l'allocataire, du rang qu'il occupe dans la hiérarchie sociale, qui n'est pas pris en considération pour le calcul des Allocations.

Les inconvénients du régime actuel, qui fait des Allocations une sorte de prime uniforme, indépendante de la valeur du travail fourni par le chef de famille, valeur concrétisée par le taux de sa rémunération, ont été dénoncés à une époque récente par un certain nombre d'auteurs modernes, qui ont proposé, pour pallier ces inconvénients, de faire varier les Allocation familiales avec le salaire réel, c'est-à-dire d'appliquer strictement au complément familial, la notion de « sursalaire ». Les Allocations seraient, en conséquence, rattachées au salaire et fonction de celui-ci.

Le régime du « sursalaire familial » est dès maintenant passé dans le domaine des applications pratiques, soit sur le plan législatif, soit sur le plan des réalisations bénévoles. Ce sont ces applications que nous aurons à examiner en dernier lieu.

Notre troisième partie comprendra quatre chapitres.

Chapitre premier : L'adaptation des Alloca-

tions familiales aux besoins des familles;

Chapitre II : Les inconvénients du régime actuel des Allocations familiales uniformes.

Chapitre III : Les Allocations familiales en fonction du salaire (le sursalaire familial).

Chapitre IV : Les principales réalisations en matière de sursalaire familial.

CHAPITRE I

L'ADAPTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX BESOINS DES FAMILLES

Les Allocations familiales ont une affectation précise, l'entretien des enfants, et un caractère alimentaire. Il en découle qu'elles doivent nécessairement être adaptées aux besoins réels pour lesquels elles ont été créées. Si elles n'ont jamais eu pour but de couvrir l'intégralité des frais qu'entraîne la présence des enfants au foyer, et de réaliser une péréquation exacte des charges entre célibataires et pères de famille, du moins leur montant doit-il toujours être calculé en fonction des besoins auxquels il s'agit de faire face.

Trois éléments essentiels interviennent dans la détermination de ces besoins ;

— le coût de la vie (qui varie lui-même dans le temps et dans l'espace);

— le nombre des enfants;

— le rang du travailleur dans la hiérarchie sociale.

Nous examinerons ici dans quelle mesure ces divers éléments ont été pris en considération dans la détermination du taux des Allocations

§ 1. — L'ADAPTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES AU COUT DE LA VIE

Le coût de la vie varie dans le temps et dans l'espace. La réglementation des salaires s'est appliquée à adapter ceux-ci aux circonstances de temps et de lieu, d'où les mesures prises à diverses périodes en vue de la « remise en ordre » des salaires et la détermination des « zones territoriales ».

Les mêmes préoccupations se retrouvent en matière d'Allocations familiales. Dans la première période, qui se situe entre 1918 et 1932 sous le régime de la liberté, les taux alloués pour chaque enfant étaient fixés librement par les Caisses. Une grande diversité régnait alors dans les barèmes pratiqués. Les Caisses tenaient compte de la valeur des salaires, du coût de la vie et des facteurs économiques et

sociaux qui diffèrent essentiellement suivant les professions et les régions.

Comment les Pouvoirs publics, qui interviennent en la matière à partir de 1832, ont-ils réglementé le mode de fixation du taux des Allocation familiales ?

Un rapide examen de l'évolution de la question nous permettra de connaître sur quelles bases sont calculées les Allocations familiales et suivant quelle méthode leur taux s'adapte au coût de la vie.

1° *Ratification par le Ministre des taux pratiqués*

Nous avons vu précédemment que la loi de 1932 avait prévu des taux minima d'Allocations familiales, déterminés, pour chaque profession ou circonscription géographique, par le Ministre du Travail qui devait se référer aux barèmes déjà en vigueur dans les Caisses de compensation. Par application de ce système, nous trouvons, au 1er juin 1936, trente-quatre barèmes d'Allocations familiales dont la plupart sont départementaux. A charges de famille égales, les Allocations sont uniformes et ne représentent qu'un élément relativement faible par rapport au salaire proprement dit.

2° *Intervention des arbitres*

Les événements sociaux de juin 1936 provoquèrent une majoration sensible des salaires, atteignant 40 à 50 % et plus; aucune part ne

fut réservée, sur ces majorations, aux Allocations familiales dont les taux ne furent pas modifiés. La part relative des Allocations familiales dans la rémunération globale du travailleur se trouvait réduite dans des proportions considérables au préjudice des travailleurs chargés de famille. On observe là une manifestation de l'esprit foncièrement individualiste dont nos institutions portent encore la marque. Cette nouvelle situation provoqua, dans les milieux familiaux, un mouvement d'opinion dont les effets ne tardèrent pas à se faire sentir. D'une part, des relèvements bénévoles des taux d'Allocations familiales, encouragés par le Comité central des Allocations familiales, furent effectués par les Caisses. D'autre part, dès février 1937, un arbitrage est rendu dans la métallurgie de la Région parisienne (Sentence Oualid) décidant l'affectation aux Allocations familiales d'une part de l'augmentation des salaires. Cette intervention des arbitres en matière de fixation des barèmes d'Allocations permettait une adaptation souple de la rémunération du travail aux besoins et aux circonstances propres à chaque région et à chaque profession. Elle se généralisa rapidement et reçut une consécration légale par l'article 10 de la Loi du 4 mars 1938 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage, aux termes duquel, en cas de variation notoire du coût de la vie, « les arbitres ou les surarbitres doivent proportionner à la variation constatée

les salaires... ainsi que les Allocations familiales ». Il faut souligner les résultats heureux de cette méthode qui rendit possible le rajustement des Allocations familiales, en fonction de l'élévation du coût de la vie et compte tenu des réalités économiques et géographiques. Cependant, devant la diversité infinie des barèmes qu'elle entraînait, une tendance à un regroupement, à une plus grande harmonie se manifesta; par ailleurs, pour assurer l'ajustement de l'Allocation au coût de la vie, on lui cherchait une base régionale.

3° *Décret-loi du* 12 *novembre* 1938

Le système adopté par le Décret-loi du 12 novembre 1938, qui a été repris par le Code de la Famille, répond à cette double préoccupation. Il supprime la compétence des arbitres en matière de fixation des barèmes et réaffirme celle du Ministre du Travail. Aux termes de l'article premier du Décret-loi : « Le taux minimum de l'Allocation afférente à chaque enfant est déterminé annuellement par le Ministre du Travail, après avis de la Commission supérieure des Allocations familiales ».

Sur quelles bases va être établi ce taux minimum ? La tendance au regroupement est manifestée par la fixation d'un taux unique pour toutes les professions d'un même département; le souci de réaliser une adaptation du complément familial du salaire au coût de la vie dans le département considéré a amené le législa-

teur à faire intervenir la notion de « salaire moyen départemental », fixé par arrêté ministériel. Le salaire moyen départemental devait, ainsi que son nom l'indique, représenter la moyenne des salaires effectivement pratiqués dans le département.

Afin de suivre aussi exactement que possible les fluctuations des salaires en fonction du coût de la vie, il était prévu que chaque année, au mois d'octobre, une révision des salaires moyens départementaux pourrait intervenir, qui réaliserait l'adaptation nécessaire. Le taux des Allocations familiales était calculé, pour chaque enfant à charge, en pourcentage de ce salaire moyen départemental. Tel était le régime institué par le Décret-loi du 12 novembre 1938 et consacré par le Code de la Famille de 1939, sous réserve que celui-ci a introduit, à l'intérieur de chaque département, une discrimination entre les salaires moyens « urbains » et les salaires moyens « ruraux », pour tenir compte de la différence du coût de la vie que l'on observe, à l'intérieur de chaque département, entre la ville et la campagne.

Qu'en a-t-il été dans la pratique ?

Des difficultés diverses, dues pour partie à l'occupation, pour partie à la situation financière et aux problèmes particuliers posés par les Allocations familiales en Agriculture, n'ont pas permis une application satisfaisante de ce système. En fait, les « salaires moyens départementaux », qui n'ont suivi qu'avec un déca-

lage considérable les divers relèvements de salaires intervenus depuis 1939, n'ont jamais correspondu à la moyenne des salaires effectivement pratiqués; ils s'établirent généralement au niveau du salaire minimum du manœuvre.

Deux révisions des « salaires moyens départementaux » sont intervenues entre 1939 et la Libération : le 1er janvier 1942 et le 1er janvier 1944. Les taux fixés ont été les suivants :

	Maximum	Minimum
29 juillet 1939	1.500	700
1er janvier 1942	1.700	875
1er janvier 1944	2.250	1.150

On constate que si l'augmentation des salaires moyens a été sensiblement la même que celle des salaires réels pendant cette période (environ 50 % dans les deux cas), la première s'est toujours effectuée avec un retard de plusieurs mois; de plus, le « salaire moyen » ayant été fixé primitivement au taux du salaire minimum, il n'a jamais représenté qu'un salaire minimum et non la moyenne des salaires réels.

Comment la situation a-t-elle évolué depuis la Libération ? Les salaires ont subi deux augmentations successives, l'une en septembre 1944 (environ 50 %), l'autre en mars 1945

(environ 35 %), soit au total plus de 100 %. Au lendemain de la Libération, et parallèlement à la première augmentation des salaires, les Allocations familiales ont été augmentées de 50 % pour les familles de trois enfants et plus, et de 80 % pour les familles de deux et trois enfants, par une Ordonnance du 17 octobre 1944 (1) qui a pris effet au 1er septembre de la même année. Pour des raisons techniques et à titre provisoire, cette augmentation n'a pas été réalisée suivant le mode normal, par une révision des « salaires moyens départementaux », mais par une majoration des Allocations globales dues à chaque famille. Le motif de cette mesure dérogatoire au droit commun était qu'un relèvement des salaires moyens eût eu des répercussions importantes à l'époque sur d'autres prestations, notamment sur l'indemnisation des pertes de salaires résultant des circonstances consécutives à l'état de guerre (2), dont nous avons parlé précédemment. On a donc été contraint, à l'époque, de revaloriser les Allocations familiales sans modifier le taux des salaires moyens.

Une nouvelle augmentation des salaires, de plus de 35 %, a été réalisée à partir de mars 1945. Mais il fallut attendre l'Ordonnance du 28 septembre 1945 (3) applicable à compter

(1) *J.O.* du 18 octobre 1944.
(2) Lois des 8 janvier-20 mai 1944.
(3) *J.O. du 29 septembre* 1945.

du 1er août, pour voir adapter les Allocations familiales à la nouvelle situation. Cette Ordonnance réalisa le doublement des salaires moyens départementaux, tels qu'ils avaient été fixés pour la dernière fois, c'est-à-dire le 1er janvier 1944 (2).

L'insuffisance du taux des salaires moyens, les retards apportés aux relèvements rendus nécessaires par l'augmentation du coût de la vie, ont été gravement préjudiciables aux travailleurs chargés de famille, qui subissent plus que quiconque les répercussions de la situation économique présente. Elle s'est traduite par une diminution considérable du pouvoir d'achat du chef de famille et, par conséquent, un abaissement certain du niveau de vie de la famille. Il n'est, pour s'en rendre compte, que de consulter les monographies de budgets familiaux effectuées par divers mouvements familiaux et notamment par le Mouvement Populaire des Familles. On voit alors quels prodiges d'habilité et d'économie ont dû déployer les pères et mères de famille, mais aussi quelles privations ils ont dû s'imposer pour assurer l'entretien et la subsistance de leurs enfants !

Il faut ajouter à ce mauvais fonctionnement pratique du système d'adaptation des Allocations familiales prévu par le Code de la Famille le manque d'harmonie qui existait entre les « zones territoriales » fixées pour la détermina-

(2) Arrêté du 16 février 1944 (*J.O.* du 25 février).

tion des salaires et le classement des communes en catégories « urbaine » ou « rurale » pour l'application du salaire moyen départemental servant de base au calcul des Allocations familiales.

Une réforme s'imposait. Elle a été réalisée par une loi du 20 mai 1946 (1).

Ce texte tend à établir une liaison étroite entre les salaires réels et les salaires moyens départementaux servant de base au calcul des Allocations familiales et à garantir une variation *automatique* des uns en fonction des autres. Il prévoit que les salaires moyens départementaux désormais rattachés au salaire horaire du manœuvre ordinaire de la Métallurgie parisienne varieront *en même temps* et *dans la même proportion* que ce dernier (2). Par ailleurs, le même texte réalise une harmonisation du mode de calcul des Allocations familiales et des salaires réels. Dans les départements, les Allocations seront décomptées sur la base de celles de Paris et affectées des abattements fixés pour la détermination des salaires dans les diverses zones territoriales. Cette dernière disposition, dont l'incidence financière sera importante, n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter d'une date qui sera fixée par décret.

---

(1) Loi du 20 mai 1946, relative à la révision des salaires moyens départementaux (*J.O.* des 20-21 mai).

(2) Le salaire moyen départemental de la Seine est fixé à 225 fois le salaire horaire du manœuvre ordinaire de l'industrie des métaux de la Région parisienne.

Cette réforme apporte une heureuse solution au problème de l'adaptation des Allocations familiales au coût de la vie. Nous retiendrons de ce rapide examen le souci, clairement manifesté par le législateur, de garantir une adaptation aussi souple et aussi précise que possible des Allocations familiales aux fluctuations du coût de la vie, en raison du caractère essentiellement alimentaire des sommes versées.

§ 2. — L'ADAPTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES AU NOMBRE DES ENFANTS

Cette question appellera peu de développement, tant le principe en est simple. Le montant des Allocations varie, de toute évidence, en fonction du nombre des enfants de l'allocataire. C'est là une conséquence qui découle directement du but pour lequel elles ont été instituées et de leur affectation.

En fait, les sommes versées sont individualisées sur la tête de chacun des enfants bénéficiaires, compte tenu du rang qu'il occupe parmi les enfants réputés « à charge » (1). Il ne faut

---

(1) On sait que le Code de la Famille considère comme « à charge » les enfants jusqu'aux limites d'âge suivantes :

— 15 ans;
— 17 ans en cas d'apprentissage;
— 20 ans en cas de poursuite d'études.

d'ailleurs pas perdre de vue que les Allocations n'ont jamais eu pour but la couverture intégrale des dépenses afférentes aux enfants, mais qu'elles visent seulement à apporter une compensation « partielle » aux charges du père de famille nombreuse.

Depuis 1938, la part correspondant à chaque enfant est décomptée, ainsi que nous l'avons vu, en pourcentage du salaire moyen. Le Décret-loi du 12 novembre 1938 avait fixé les pourcentages à 5 % pour le premier enfant, 10 % pour le deuxième, 15 % pour le troisième et chacun des suivants. Le Code de la Famille de 1939 a supprimé l'Allocation familiale pour le premier enfant, et l'a remplacée par une somme globale versée au moment de la naissance, la « Prime à la première naissance », qui représentait, grosso modo, la capitalisation des Allocations familiales versées antérieurement au premier enfant (1). Par contre, le Code de la Famille fixe à 10 % du salaire moyen l'allocation pour le deuxième enfant et à 20 % pour le troisième et chacun des suivants.

La Loi du 15 février 1941, qui a modifié l'article 13 du Code de la Famille, a maintenu les taux précédents pour les deuxième et troisième enfants, mais a augmenté la part correspondant à chacun des enfants à partir du quatrième, qu'elle a portée à 30 % du salaire moyen.

(1) Il faut noter que le droit à la Prime à la première naissance est ouvert à la population non active comme à la population active. Aucune condition d'ordre professionnel n'est exigée.

Ces pourcentages sont demeurés en vigueur jusqu'à la Libération, mais l'Ordonnance du 28 septembre 1945 qui a doublé les salaires moyens, a augmenté les pourcentages attribués au titre du deuxième et du troisième enfant. L'expérience avait montré, en effet, que les sommes versées pour ces enfants étaient particulièrement insuffisantes et que c'était dans les familles peu nombreuses que l'on trouvait le niveau de vie le plus bas. C'est pourquoi l'Ordonnance du 17 octobre 1944 à laquelle nous avons fait allusion avait majoré les Allocations de 50 % pour les familles nombreuses et de 80 % pour les familles de deux et trois enfants. Pour la même raison, l'Ordonnance du 28 septembre 1945 a porté les pourcentages de 10 à 12 % du salaire moyen pour le deuxième enfant et de 20 à 24 % pour le troisième.

Il n'est pas douteux que ces taux demeurent, en valeur absolue, manifestement insuffisants au regard des charges réelles qu'occasionnent les enfants (1) et qu'une revalorisation des Allocations familiales devra être réalisée dès que la conjoncture économique et financière le permettra. Du moins, pouvons-nous constater que les sommes versées à l'allocataire s'adaptent non seulement au coût de la vie en un lieu et à une époque considérés, mais qu'elles sont également fonction du nombre des enfants qu'il a à sa charge.

(1) Voir la note de l'auteur, p. 13. (Loi du 22 août 1946.)

§ 3. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET LE RANG DU TRAVAILLEUR DANS LA HIERARCHIE SOCIALE

Le troisième élément dont il faut tenir compte pour apprécier les besoins et les charges réelles d'un individu est le rang qu'il occupe dans la hiérarchie du travail, concrétisé par le taux de sa rémunération de base. Il correspond à des charges, à des obligations, variables d'un individu à un autre. Nous avons pu observer, au cours de notre étude, qu'il n'était tenu aucun compte de cet élément capital dans le calcul des Allocations familiales. A cet égard, la règle qui a été admise dès l'origine et toujours maintenue depuis lors est l'uniformité des taux pour tous les chefs de famille allocataires.

CHAPITRE II

LES INCONVENIENTS DU REGIME ACTUEL DES ALLOCATIONS FAMILIALES UNIFORMES

Tel qu'il nous est apparu à la suite de l'évolution que nous avons retracée, le régime actuel des Allocations familiales a suscité un certain nombre de critiques. L'uniformité du taux des Allocations et la substitution progressive d'une institution autonome d'aide familiale à un complément de salaire ne vont pas, en effet, sans certains inconvénients qui sont apparus surtout à une époque récente. Ils procèdent tous de la constatation fondamentale de l'amenuisement progressif du lien initial qui unissait le salaire porprement dit aux Allocations familiales. Attribuées sur un taux uniforme aux chefs de famille, qu'ils exercent ou non une activité professionnelle, elles ont perdu par là-même leur caractère primitif pour apparaître de plus en

plus sous l'aspect d'une prime uniforme et indépendante de la valeur du travail fourni par le chef de famille, c'est-à-dire d'une mesure d'assistance.

Parmi les critiques adressées au système, certaines sont d'ordre économique et ont trait à la tendance à détruire la hiérarchie des salaires au détriment des chefs de famille, d'autres sont d'ordre moral et social et sont la conséquence des premières.

§ 1. — CRITIQUE D'ORDRE ECONOMIQUE. LA TENDANCE AU NIVELLEMENT.

Il n'est pas douteux, en effet, que le régime actuel des Allocations uniformes tend à détruire, au fur et à mesure qu'augmente le nombre des enfants, la hiérarchie des salaires, elle-même fonction de la hiérarchie professionnelle. Il sacrifie cette dernière aux charges de famille et aboutit à un nivellement au détriment des plus qualifiés, nivellement d'autant plus accentué que le nombre des enfants est plus grand.

Le principe de la hiérarchie du travail et de la différenciation des salaires suivant la valeur personnelle et professionnelle des travailleurs, consacré par les conventions collectives, n'est contesté par personne. L'ordre social et économique exige le maintien de ce principe qui aboutit à sanctionner, sur le plan de la rémuné-

ration, l'effort personnel du travailleur, sa contribution plus ou moins importante à la fin économique du travail, sa valeur professionnelle, ses responsabilités. La hiérarchie des salaires permet, en définitive, de consacrer l'autorité du chef et de favoriser le renouvellement des cadres. Elle se justifie, sur le plan social, par une différenciation dans le « standing de vie », correspondant à des charges, à des responsabilités, à des obligations sociales différentes. Cette hiérarchie, considérée comme normale, légitime et même nécessaire, joue à plein si l'on considère deux travailleurs célibataires. Il faut noter toutefois — indépendamment de toute considération de charges de famille — un phénomène très net de nivellement des salaires depuis un certain nombre d'années. Il se traduit par une diminution marquée de l'écart initial entre les salaires extrêmes, celui du manœuvre ordinaire et celui du travailleur le plus qualifié. Ce phénomène d'« écrasement » est la conséquence inéluctable des périodes économiquement troublées où l'on observe une rapide élévation du coût de la vie. Il s'explique aisément si l'on considère « l'élément vital » du salaire. Celui-ci ne peut descendre au-dessous du minimum vital nécessaire pour assurer la subsistance du travailleur. Il y a là une exigence impérieuse de la vie elle-même. Ce principe est d'ailleurs à la base de la réglementation des « salaires minima », sur laquelle on fonde toute la hiérarchie des salaires d'après un

certain nombre de catégories professionnelles. Or, en période d'élévation du coût de la vie, les salaires les plus bas doivent nécessairement être relevés pour suivre ces variations du coût de la vie et rester au-dessus du minimum vital. Au contraire, les salaires correspondant aux catégories supérieures n'augmentent pas dans les mêmes proportions ni avec la même rapidité parce qu'ils ne sont pas, comme le premier, soumis à cette loi du « minimum vital ». Ainsi l'échelonnement initial s'amenuise momentanément, d'où le phénomène d'écrasement, caractéristique des époques troublées.

Mais il n'en reste pas moins vrai que, pour deux célibataires, la hiérarchie, telle qu'elle est réalisée à une époque considérée, est intégralement respectée.

Il n'en va pas de même si nous considérons deux pères de famille à charges de famille égales et de qualifications professionnelles différentes. Pour eux, l'écart des rémunérations s'amenuise de plus en plus, au fur et à mesure que les charges de famille augmentent, du fait de la juxtaposition, à côté du salaire proprement dit, d'un élément uniforme constitué par les Allocations familiales.

Cet inconvénient, longtemps négligeable, ne s'est manifesté qu'à une époque récente, à la suite du développement de la législation familiale et de la part relative de plus en plus grande prise par les Allocations familiales dans la rémunération globale des travailleurs.

Dans la première période de leur développement, de même que dans les premières années qui ont suivi la Loi de 1932, le taux des Allocations familiales ne représentait qu'un élément assez faible par rapport au salaire proprement dit. Elles constituaient alors un complément modeste, une rémunération d'appoint destinée à couvrir certaines charges, mais dont la valeur était minime comparée au salaire du travailleur. C'est ainsi que, aux environs de 1930, les Allocations familiales représentaient, d'après le barème moyen de l'ensemble des Caisses industrielles, un « appoint » sensiblement égal à la moitié du salaire du père, *pour une famille de six enfants à charge* (1).

Sans doute est-il encore exact de nos jours, de dire que les Allocations familiales ne constituent qu'un appoint et qu'elles ne couvrent pas — il s'en faut — tous les frais d'entretien des enfants, mais on doit observer qu'au cours des dix dernières années, elles ont acquis une place beaucoup plus importante dans la rémunération totale perçue par le chef de famille.

Nous avons vu, en effet, qu'à la suite de l'augmentation du coût de la vie et de la hausse des salaires, la plupart des Caisses avaient pris l'initiative, notamment à partir de 1936, de majorer les Allocations dans de notables proportions et que de nombreux arbitrages avaient

(1) Cf. Bonvoisin et Maignan : « Allocations familiales et Caisses de compensation » (Sirey, 1930, p. 196).

relevé les taux applicables aux différentes professions. L'effort des Caisses, puis du législateur, n'a pas cessé, tout au long du développement de l'institution, d'augmenter la part des Allocations dans la rémunération des salariés, du fait que le salaire proprement dit correspondait de plus en plus, dans la généralité des cas, au minimum vital du célibataire. Sous le régime du Décret-loi du 12 novembre 1938 et du Code de la Famille, nous avons observé des augmentations successives portant soit sur le pourcentage du salaire moyen attribué au titre de chaque enfant, soit sur le taux même de ce salaire moyen.

Sans doute les derniers relèvements des Allocations ont-ils été insuffisants eu égard à l'augmentation des salaires et des prix, et marquent-ils, au contraire, une régression qui s'est traduite par une diminution du taux de compensation imposé aux employeurs par les Caisses de compensation (1). Mais il n'en reste pas moins que, si l'on examine le développement de l'institution depuis l'origine, on constate une augmentation considérable de la part afférente aux Allocations dans le revenu global des tra-

(1) Dans une chronique intitulée : « Salaires et Allocations familiales », parue dans la Revue « Population » (mars 1946), M. Quillon établit comme suit le pourcentage d'augmentation de la moyenne des salaires et de la moyenne des salaires moyens départementaux depuis 1939 :

Salaires mensuels	410
Salaires moyens départementaux...	350

vailleurs. Cette augmentation est accentuée encore par l'apparition, à côté des Allocations familiales, de l'Allocation dite de « salaire unique », instituée en 1941 et régie actuellement par la loi validée du 6 juillet 1943 (2). Cette Allocation s'inspirait à l'origine de préoccupations différentes de celles des Allocations familiales; elle était une application de la politique de la « mere au foyer ». Elle obéit, quant à ses conditions d'attribution, à des règles distinctes. Pratiquement, dans le cas où elle est attribuée, c'est-à-dire lorsqu'il n'entre qu'un seul salaire au foyer — car le plus fréquent dans les familles des salariés — elle s'ajoute aux Allocations familiales et augmente notablement la part familiale de la rémunération; cette augmentation s'effectue suivant le même principe uniforme que les Allocations familiales proprement dites, puisque, comme ces dernières, l'Allocation de salaire unique est calculée en pourcentage du salaire moyen départemental.

Pour illustrer cette affirmation, il nous suffira de comparer la part représentée par les Allocations familiales dans le budget d'une famille ouvrière en 1930 et en 1946. Nous prendrons comme exemple le cas du manœuvre ordinaire de la métallurgie dans la Région parisienne :

(2) L'allocation de salaire unique a été créée par la loi du 29 mars 1941 (*J.O.* du 11 avril), modifiée par la loi du 6 juillet 1943 (*J.O.* du 11 juillet).

En 1930, le salaire horaire du manœuvre ordinaire était de 4 fr. 22, ce qui représentait, pour 48 heures de travail par semaine, *un salaire mensuel de* 870 *fr.*

Les taux d'Allocations familiales pratiqués par les Caisses de compensation étaient alors variables suivant les régions et les professions. La Caisse de compensation de la Région parisienne appliquait à cette époque les taux mensuels suivants :

Nombre d'enfants	Taux mensuel	% du salaire
1 enfant	30 francs	3,45 %
2 —	70 —	8 %
3 —	120 —	15 %
4 —	200 —	23 %
5 —	280 —	32,2 %
6 —	360 —	41,4 %
8 —	520 —	60 %

En 1946, le salaire horaire minimum de ce manœuvre est fixé à 20 francs par l'Arrêté du 11 avril 1945 (1). Pour prendre un exemple ré-

(1) Arrêté du 11 avril 1945, relatif aux salaires dans l'industrie des métaux de la Région parisienne (*J.O.* du 12 avril), modifié par Arrêté du 31 mai 1945.

pondant à la réalité, et compte tenu du fait que le salaire moyen maximum du manœuvre ordinaire est fixé à 24 francs, nous considérerons un manœuvre touchant 25 francs de l'heure, ce qui représente, pour 40 heures de travail par semaine, *un salaire mensuel de* 4.325 *francs.*

Supposons qu'il fasse 8 heures de travail supplémentaire qui sont majorées de 25 % (1), notre manœuvre percevra un salaire mensuel de :

$$4.325 \text{ fr.} + 8\ (25 + 6) = 4.573 \text{ fr.}$$

c'est-à-dire un salaire voisin du salaire moyen départemental de la Seine, fixé à 4.500 francs par l'Ordonnance du 28 septembre 1945.

Examinons maintenant ce qu'il perçoit par mois au titre des Allocations du Code de la Famille, si sa femme reste au foyer :

Nombre d'enfants	A.F.	S.U.	Total	% du salaire
1 enfant ..	«	900	900	20 %
2 — ..	540	1.125	1.665	37 %
3 — ..	1.620	1.350	2.970	66 %
4 — ..	2.970	1.350	4.320	96 %
5 — ..	4.320	1.350	5.670	126 %
6 — ..	5.670	1.350	7.020	156 %
8 — ..	8.370	1.350	9.720	216 %

(1) Loi du 25 février 1946 (*J.O.* du 26) sur la réglementation des heures supplémentaires.

Si l'on compare les pourcentages du salaire réel, perçus au titre des Allocations familiales par le manœuvre respectivement aux deux époques considérées, on obtient le tableau suivant :

Nombre d'enfants	Pourcentage du salaire 1930	1946
1 enfant	3,45 %	20 %
2 —	8 %	37 %
3 —	15 %	66 %
4 —	23 %	96 %
5 —	32,2 %	126 %
6 —	41,4 %	156 %
8 —	60 %	216 %

On constate donc que les prestations familiales représentent actuellement pour les salariés une part beaucoup plus importante de leur rémunération globale, surtout pour ceux qui ont une famille dite nombreuse, c'est-à-dire à partir de quatre enfants. C'est ainsi qu'un salarié manœuvre ayant un salaire de base voisin du salaire départemental voit sa rémunération sensiblement doubler s'il a quatre enfants; elle augmente de plus de 150 % s'il a six enfants et atteint plus du triple de son salaire s'il en a huit.

Cette importance prise par les Allocations familiales dans la rémunération des travailleurs

a mis en évidence l'inconvénient auquel conduit leur taux uniforme pour tous, basé sur un salaire fictif. Il est clair, en effet, que à charges de famille égales, l'adjonction d'un élément fixe à un salaire calculé en fonction de la qualification professionnelle ou du rang occupé par le travailleur aboutit inévitablement à accentuer gravement, au détriment des chefs de famille, le phénomène de nivellement dont nous avons parlé.

Cette conséquence mérite de retenir l'attention, car il ne s'agit plus ici, comme précédemment, d'un nivellement général, mais d'un phénomène particulier préjudiciable *exclusivement* aux travailleurs les plus intéressants du point de vue social, c'est-à-dire les travailleurs chargés de famille. La hiérarchie des salaires, établie pour des travailleurs célibataires de catégories professionnelles différentes, n'est plus respectée si les travailleurs sont chefs de famille; elle l'est de moins en moins au fur et à mesure que le nombre de leurs enfants augmente (1).

Si nous examinons les salaires minima fixés pour diverses catégories professionnelles dans la métallurgie parisienne en nous référant aux taux en vigueur depuis le 15 mars 1945 (2), et

(1) Cf. notamment l'art. de M. René Blondel : « A travail égal, niveau de vie égal » (*La vie industrielle*, 23 juin 1944).

(2) Arrêté du 11 avril 1945. (*J.O.* du 12) pour les ouvriers.
Arrêté du 4 septembre 1945 (*J.O.* du 13) pour les employés, techniciens, dessinateurs et agents de maîtrise.

en ramenant à 100 *le salaire du manœuvre ordinaire,* nous constatons les écarts suivants :

	Célib.	2 enf.	4 enf.	8 enf.
Manœuvre ordinaire.	100	100	100	100
Ouvrier 3e échelon .	170	147	131	118
Contremaître	246	200	165	138
Chef d'atelier	290	228	183	150

Les Allocations familiales actuelles réalisent donc une sorte de nivellement des rémunérations au détriment des travailleurs chargés de famille; elles aboutissent à fausser les bases de la hiérarchie des salaires.

Il faut reconnaître qu'il y a quelque illogisme à contrarier l'application d'un principe, admis par tous et consacré par notre droit positif, par le jeu d'un élément uniforme qui constitue aujourd'hui, ainsi que nous l'avons vu, une fraction parfois importante de la rémunération. Le salaire, qu'il soit déterminé par le jeu de l'offre et de la demande, par les conventions collectives ou par la loi, correspond à un niveau de vie, à un « standing » déterminé, admis par la collectivité tout entière. Le « standing » de l'ingénieur diffère de celui du contremaître; celui du

contremaître n'est pas le même que celui du manœuvre; c'est pourquoi leurs salaires sont différents.

Or, le principe admis pour des célibataires n'est-il pas aussi valable pour des chefs de famille ? En va-t-il différemment pour eux parce qu'ils sont chargés d'enfants ? Ils ont, comme les autres, la *place correspondant à leur rang social* à tenir dans la société et, puisqu'ils sont chefs de famille, ils ont non seulement le droit, mais le devoir le plus strict, *sanctionné par la loi,* de faire vivre leur famille en fonction de ce rang social.

Dès lors il apparaît nécessaire de maintenir, entre les travailleurs également chargés de famille, la même hiérarchie qui existe entre les célibataires.

Il faut remarquer ici qu'il ne s'agit pas d'assurer au père de famille un niveau de vie strictement égal à celui du célibataire. La politique familiale doit s'efforcer de permettre aux familles de vivre et de se développer dans les meilleures conditions possibles, mais il serait chimérique de vouloir donner au chef de famille le même niveau de vie qu'au célibataire, ce qui aboutirait à faire assumer par la collectivité — profession ou Etat — la charge intégrale des enfants. Cette solution, quelquefois défendue par certains familiaux trop zélés, nous paraît singulièrement dangereuse et aller à l'encontre des intérêts mêmes de la famille que l'on veut défendre. Une telle conception est

préjudiciable à la cause familiale, car elle détruit le sens de l'effort et du sacrifice dans lequel la famille puise sa force et sa valeur. A cet égard, nous nous associons pleinement à la déclaration faite en 1924 par M. Emile Dollfuss, président de l'Association Familiale du Haut-Rhin, à qui l'on objectait que les Allocations familiales ne couvraient pas entièrement les frais d'entretien de l'enfant : « Ce serait une erreur de chercher, comme parfois on l'entend dire, à assurer la charge complète de l'enfant. Ce serait, en quelque sorte, porter atteinte à la dignité du père de famille, dont le plus beau, le plus grand devoir est d'élever ses enfants. En remboursant tous les frais qu'ils occasionnent, on prendrait sa place au foyer et on risquerait de saper la famille au lieu de lui faire du bien, puisque l'homme ne s'attache qu'à ce qui lui coûte un sacrifice. » (1)

La famille est et demeurera toujours une école de renoncement et de sacrifice; elle exige des individus un effort généreux au profit d'un bien commun qui les dépasse. Mais la Société se doit, par un système judicieux de péréquation des charges, de lui assurer les moyens de vivre dignement et *de maintenir au chef de famille la place à laquelle lui donnent droit sa valeur et son travail.*

Si les Allocations familiales procurent actuel-

(1) IV[e] Congrès National des Allocations familiales. Mulhouse, 1924.

lement le moyen de satisfaire plus justement aux besoins de chacun, leur importance relative est devenue telle au regard du salaire proprement dit que la fonction d'estimation de ce salaire s'en trouve faussée.

Nous verrons plus loin que ces considérations de fait ne sauraient à elles seules trancher le problème et qu'il y aura lieu de tenir compte de considérations sociales et psychologiques, qui présentent en cette matière une importance particulière.

Telle est du moins la constatation à laquelle nous conduit l'examen de l'aspect économique du problème.

§ 2. — CRITIQUES D'ORDRE MORAL ET SOCIAL

Nous avons examiné jusqu'ici l'incidence du régime actuel des Allocations familiales en ce qui concerne les salariés. Mais nous avons vu que le bénéfice de l'institution avait peu à peu été étendu, non seulement à tous les travailleurs, qu'ils soient salariés ou non, mais encore, dans de très nombreux cas, à des chefs de famille ne travaillant pas ou ne travaillant plus. Cette rupture du lien initial entre salaire et allocation comporte des conséquences importantes du point de vue social.

Elle transforme, tout d'abord, le caractère des Allocations qui, au lieu d'être une part de la rémunération du travail, apparaissent de plus en plus comme une mesure d'*assistance*. Nous tendons ainsi vers la conception d'Allocations

nationales d'aide à la famille, attribuées à tous les chefs de famille sans qu'intervienne aucune considération professionnelle. La famille apparaît dès lors comme une « assistée sociale », au même titre que les vieillards, les infirmes ou les indigents. Le risque « famille » trouverait ainsi sa place, à côté des divers risques sociaux. Le travail procurerait au salarié sa propre subsistance, tandis que celle de sa famille serait assurée par la Société. Cette conception nous paraît dangereuse, car elle porte atteinte à la dignité du travailleur vis-à-vis de lui-même, de sa famille et de la Société.

La collectivité se doit de garantir à tous ses membres, quelle que soit leur situation présente, les moyens de subsister; elle le réalise pratiquement par diverses mesures d'assistance, d'entr'aide et de mutualité. Mais il n'en apparaît pas moins indispensable d'affirmer le principe selon lequel c'est par son travail et ses efforts que le travailleur s'assure les moyens de vivre et de faire vivre sa famille selon son rang social.

La suppression du lien entre le salaire et les Allocations présente un autre danger d'ordre moral qui n'a pas manqué d'être mis en avant : *la dévalorisation du travail*. Une aide familiale accordée uniformément à tous, et dont l'importance est loin d'être négligeable au regard du salaire, risque, en effet, de porter atteinte à la valeur du travail et de réaliser une sélection à rebours. Ce résultat apparaît particulièrement

critiquable à une époque où la France se trouve dans une nécessité si impérieuse de faire appel à l'effort de tous, indispensable à la reconstruction économique.

A cet égard encore, la rémunération doit rester, en tout état de cause, attachée au travail. Or, un système d'Allocations *uniformes* et *indépendantes du travail fourni* n'encourage pas le travailleur chargé de famille à augmenter sa valeur professionnelle ou son rendement. On a parlé quelquefois du père de famille nombreuse paresseux et ivrogne, vivant des Allocations familiales de ses enfants. Sans doute ce cas existe-t-il, et il n'a pas manqué d'être mis en avant par certains détracteurs de l'institution. Pour choquant et pour réel qu'il soit, ce cas est heureusement exceptionnel et appelle non pas une condamnation de principe des Allocations, mais des remèdes appropriés qui ont été prévus dans notre législation : versement direct à la mère, nomination d'un « tuteur aux Allocations familiales », dans les cas extrêmes déchéance de la puissance paternelle. Il n'en reste pas moins que le régime actuel des Allocations familiales n'encourage pas le père de famille nombreuse à améliorer sa qualification professionnelle et risque de lui faire perdre de vue l'élément essentiel, le facteur « travail », dont doit dépendre, dans une saine conception, la vie de sa famille. Cette constatation peut apparaître quelque peu théorique, étant donné que les Allocations ne sauraient, à elles seules,

permettre à une famille de vivre, et que le salaire proprement dit demeure, plus que jamais, indispensable. Le régime actuel minimise toutefois la valeur du travail, de l'effort nécessaire pour accéder aux échelons supérieurs, puisque celui-ci demeure sans incidence sur la part familiale de la rémunération. Il y a là un aspect du problème qui ne saurait être négligé à une époque où l'on observe une pénurie aussi dramatique de travailleurs qualifiés et de cadres subalternes nécessaires aux tâches de demain. Il est hors de doute que, dans presque toutes les industries, le besoin de travailleurs qualifiés ou spécialistes et celui de contremaîtres ira croissant; le système actuel de rémunération familiale ne facilite pas le recrutement des cadres dont le pays a besoin.

Il est enfin un dernier aspect du problème sur lequel nous voudrions attirer l'attention. Il a trait à l'incidence du mode actuel de rémunération familiale sur la natalité.

Au fur et à mesure que le niveau d'existence d'un chef de famille s'élève, il est hors de doute que ses enfants lui coûtent plus cher. Il est obligé, moralement et légalement, d'assurer à tous les membres de sa famille un niveau de vie en rapport avec sa position sociale. La part familiale de sa rémunération ne subissant aucune augmentation, il se trouve incité, s'il veut maintenir son standing social, à limiter le nombre de ses enfants. Si l'aide familiale qu'il reçoit l'oblige à diminuer son niveau de vie d'une

façon considérable par rapport à son collègue sans enfant, il est certain que, dans la majorité des cas, il continuera à n'avoir que peu d'enfants. Or on connaît à cet égard le rôle de l'exemple. Si les cadres n'ont pas d'enfants ou n'ont que des familles restreintes, il est évident que les ouvriers, les employés, les petits exploitants ou les artisans, qui constituent la masse de la population, se refuseront à donner au Pays les familles nombreuses qui lui sont indispensables pour se reconstruire et reprendre sa place dans le monde.

Nous trouvons là un aspect du problème démographique dont on connaît la gravité pour l'avenir de notre pays.

CHAPITRE III

LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN FONCTION DU SALAIRE

(Le sursalaire familial)

Pour pallier ces divers inconvénients, il est apparu nécessaire à certains auteurs d'affirmer le principe fondamental selon lequel c'est le travail du père qui procure à sa famille les moyens de vivre et non une aide collective indépendante de son travail. D'où la tendance manifestée depuis quelques années dans certains milieux professionnels, syndicalistes ou familiaux, à accentuer le lien entre les Allocations et les salaires.

Comment y parvenir ? En faisant varier les Allocations non plus seulement en fonction des charges de famille, mais également en fonction du salaire effectivement perçu par le travailleur.

Nous examinerons ici le principe du système,

les critiques qui lui ont été adressées et les modalités qui conditionnent son application, compte tenu des réalités sociales.

§ 1. — EXPOSE THEORIQUE DU SYSTEME DU SURSALAIRE FAMILIAL

Nous avons examiné, au commencement de cette étude, comment les considérations de justice sociale avaient amené à tenir compte du facteur « famille » dans le système de rémunération du travail.

Sur le plan doctrinal, deux solutions ont été préconisées :

— *Le salaire familial absolu,* qui permettrait à un travailleur moyen adulte de faire face aux charges qui doivent normalement incomber à un homme de sa condition. En d'autres termes, le salaire de base serait calculé de telle façon qu'il permette l'entretien d'une famille *moyenne,* telle qu'on la conçoit à une époque déterminée, même si le travailleur n'a pas *actuellement* d'enfants à charge. Le salaire de

base correspondrait donc aux besoins d'une famille moyenne. Ce système purement théorique ne tient aucun compte des réalités économiques et ne paraît susceptible d'aucune application;

— *Le salaire familial relatif* s'attache en revanche à la notion de *charges effectives*. Le salaire de base, correspondant aux besoins du célibataire, doit être complété en proportion des charges réelles qui incombent au salarié. C'est ce système qui a été adopté, pratiquement, par l'institution des Allocations familiales. Toutefois, leur taux uniforme et l'autonomie qu'elles ont acquise par rapport au salaire proprement dit ne réalisent qu'imparfaitement l'adaptation aux charges effectives que se propose le système du salaire familial relatif.

Les Allocations familiales proportionnées au salaire réel — ou sursalaire familial — constitueraient un perfectionnement certain à cet égard, puisque, mieux que les Allocations uniformes, elles correspondraient aux charges réelles du travailleur compte tenu de son rang social.

A une augmentation du salaire proprement dit correspondrait, selon des modalités que nous aurons à préciser, une augmentation corrélative de la part de rémunération afférente aux charges de famille, ce qui permettrait, à qualification professionnelle égale, de maintenir une certaine parité entre les niveaux de vie d'un célibataire et d'un père de famille. Ce

système aurait également pour effet d'encourager le travailleur à augmenter son rendement ou sa valeur professionnelle et, par conséquent, à développer ses qualités personnelles. Enfin et surtout, le sursalaire familial attesterait d'une manière concrète la réalité de l'institution familiale, puisque l'élévation du chef de famille dans la hiérarchie professionnelle ou l'amélioration de son rendement aurait une répercussion automatique non seulement sur le salaire proprement dit, qui dans le régime économique moderne a un caractère strictement individualiste, mais sur l'ensemble du foyer.

Le système du sursalaire familial permet donc d'éviter les diverses critiques adressées au régime actuel des Allocations, critiques que nous avons examinées précédemment.

On peut se demander, toutefois, s'il ne serait pas anormal d'imposer aux Caisses de compensation l'obligation de verser aux salariés des Allocations de taux variables suivant le montant du salaire. A quoi les partisans du sursalaire familial répondent que les employeurs versent aux Caisses de compensation des cotisations calculées le plus généralement en pourcentage de l'ensemble des salaires payés. Dans cet ensemble, les salariés aux échelons plus élevés figurent pour un chiffre supérieur aux autres. En conséquence, il ne serait pas anormal que les Allocations qui leur sont versées par

les Caisses soient plus élevées que celles payées aux employés ou ouvriers touchant un salaire inférieur (1).

(1) Voir notamment : « Famille et Profession », par l'Abbé Denis (Feux Nouveaux, mai-juin 1943).

« Rapport sur la rémunération familiale des travailleurs », par F. Boverat (Centre National de Coordination des Mouvements familiaux, 1942).

§ 2. — LES CRITIQUES

Le principe de la différenciation du taux des Allocations suivant le salaire du travailleur a rencontré un certain nombre d'adversaires. Leurs critiques peuvent se grouper autour de deux idées centrales que nous allons maintenant examiner :

1° *Argument d'opportunité*

Dans l'état actuel des choses, les Allocations familiales ne correspondent pas au minimum vital. Dans ces conditions, il serait choquant, à la faveur d'un perfectionnement du système, de donner à l'enfant de l'ingénieur des Allocations supérieures au minimum vital, alors que l'enfant du manœuvre ne sera pas assuré de ce

minimum. Il apparaît donc inopportun de réaliser une telle réforme dans la conjoncture présente.

Cet argument apparaît parfaitement juste. Indépendamment de toute autre considération de fond, la réalisation d'une telle réforme ne pourrait être envisagée tant que le minimum vital ne serait pas garanti aux familles les plus modestes ou à celles dont le chef ne peut travailler. Il y a là une condition préalable indispensable à la généralisation du principe du sursalaire familial.

2° *Argument psychologique*

Plusieurs auteurs qui ont étudié ce problème déclarent qu'une telle réforme serait irréalisable, car elle se heurterait à une opposition irréductible des milieux syndicalistes ouvriers qui y verraient une mesure de classe. Cet argument s'inspire du principe selon lequel les Allocations ne constituent, en tout état de cause, qu'un *minimum vital et que ce minimum vital doit être le même pour tous* (1).

A cet argument égalitaire on peut répondre que ce « minimum vital », dont il est fait état

(1) Voir notamment : « L'Atelier », 17 avril 1943. « Réflexions sur l'allocation proportionnelle ».
« La proportionnalité des Allocations familiales aux salaires », par M. Louis Germain (Rapport au Centre National de Coordination des Mouvements familiaux, 1942).

ici, n'est pas une notion fixe et immuable. Elle ne saurait se définir précisément qu'en fonction d'un lieu et d'un milieu donnés. Elle varie suivant le genre de vie, les habitudes sociales, l'activité professionnelle. Elle n'est pas la même pour une famille de mineurs du Nord que pour une famille paysanne, pour un ouvrier métallurgiste que pour un fonctionnaire, pour un artisan que pour un magistrat.

En conséquence, si les Allocations familiales doivent correspondre au minimum vital, celui-ci ne peut être fixé « in abstracto », mais seulement compte tenu d'une famille déterminée et de sa situation sociale.

§ 3. — LES MODALITES D'APPLICATION

Les modalités selon lesquelles pourrait être généralisé le principe du sursalaire familial doivent tenir compte des observations précédentes. Elles doivent être dictées également par des *considérations d'ordre social* qui présentent en cette matière une importance de premier plan.

L'étude économique du système actuel des Allocations familiales nous avait amené à constater la part importante prise par les Allocations dans la rémunération globale des travailleurs et la tendance au nivellement qui en est la conséquence (1). Pour avoir une vue exacte du problème il nous faut maintenant tenir

(1) Cf. Ci-dessus page 194.

compte d'un élément nouveau que nous avions alors volontairement négligé.

On constate, en effet, qu'au voisinage du minimum vital, les Allocations familiales sont strictement indispensables pour vivre, alors qu'à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des salaires, elles deviennent de moins en moins indispensables, pour devenir presque du superflu pour les revenus très élevés. Les salariés les plus élevés ont sans doute plus d'obligations et de charges, mais ils ont en général une aisance plus grande qui leur permet de faire face aux besoins de leurs enfants, voire même de réaliser des économies, indépendamment même des Allocations familiales, ce que ne saurait faire l'ouvrier voisin du minimum vital. Il faut de plus tenir compte du fait que, aux échelons les plus élevés de la hiérarchie, il y a souvent des biens de famille et des revenus latéraux, qui n'existent pas dans la quasi totalité des cas aux échelons inférieurs pour lesquels le gain professionnel est l'unique source de revenus. C'est donc pour les *employés moyens* (agents de maîtrise) que la question du sursalaire familial se pose d'une façon particulièrement intéressante. Pour eux, en effet, qui n'ont en général pas de biens de famille et pas ou peu de revenus latéraux, les Allocations familiales doivent être supérieures à celles de l'ouvrier, si l'on veut maintenir la hiérarchie.

Ces considérations éclairent le problème d'un jour nouveau et nous invitent à la prudence

sous peine de ruiner le principe même du sursalaire familial.

Elles commandent l'adoption des règles suivantes :

Tout d'abord, il ne saurait être question d'une proportionnalité rigoureuse, et en quelque sorte mathématique, des Allocations et du salaire, qui aboutirait à des résultats choquants. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer le cas-limite du directeur qui, ayant un revenu dix fois supérieur à celui de son ouvrier, toucherait également des Allocations dix fois supérieures.

Il s'agit seulement de faire varier les Allocations dans le même sens que le salaire, suivant des modalités destinées à éviter les abus. A cet égard, deux dispositions apparaissent indispensables :

— *un système de « freinage »* au fur et à mesur qu'on s'élève dans la hiérarchie;

— *un plafond* au-dessus duquel les Allocations ne varieraient plus.

Ces modalités qui permettent de donner au principe du sursalaire sa portée réelle se retrouvent dans toutes les initiatives prises sur le plan public ou sur le plan privé en matière de sursalaire familial (1).

(1) Cf. Ci-dessus page 227. C'est ainsi que pour le supplément familial des fonctionnaires, les traitements sont classés par tranches et diminués d'un certain pourcentage au fur et à mesure qu'on se rapproche du plafond. C'est ainsi également que le projet de sursalaire familial proposé par la Caisse de Nevers et

Dans la pratique, plusieurs systèmes ont été proposés ou réalisés, qui s'inspirent tous de la même idée. Ils se ramènent essentiellement à deux :

1° Augmentation des Allocations par tranches ou par paliers correspondant à diverses catégories professionnelles;

2° Augmentation continue en fonction du salaire réel.

Quel que soit le système adopté, il doit pouvoir s'intégrer sans difficulté dans le cadre de la compensation qui a fait ses preuves et dont les avantages ne sont plus à démontrer.

---

par le Syndicat patronal Textile de Roubaix-Tourcoing prévoit des Allocations proportionnelles non pas au salaire, mais *à la racine carrée du salaire.*

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES REALISATIONS EN MATIERE DE SURSALAIRE FAMILIAL

Le régime du sursalaire familial est dès maintenant passé dans le domaine des applications pratiques. Le mouvement d'idée en sa faveur, auquel nous avons fait allusion, a été accompagné, au cours de ces dernières années, d'un certain nombre de réalisations pratiques effectuées à titre bénévole par diverses collectivités professionnelles ou Caisses de compensation au bénéfice de leurs ressortissants. L'initiative prise en cette matière par l'Etat, en faveur de ses fonctionnaires, avec la Loi du 25 septembre 1942 (1) créant le supplément familial de traitement — qui n'est autre que l'application pure et simple du principe du sursalaire familial — n'a pas été sans rencontrer de nombreux échos

(1) *J.O.* des 28-29 septembre 1942.

dans le secteur privé. Elle est à l'origine d'un grand nombre d'initiatives privées s'inspirant du même esprit. Ce mouvement s'est développé d'autant plus aisément que les pouvoirs publics avaient manifesté leur intention, à l'occasion de la mise en vigueur de cette loi, d'étendre progressivement la réforme aux différentes catégories du secteur public, en même temps qu'ils en prévoyaient l'extension au secteur privé. Le Gouvernement Provisoire, après avoir validé la Loi du 25 septembre 1942 et en avoir adapté les modalités aux nouveaux barèmes de traitement des fonctionnaires fixés par l'Ordonnance du 6 janvier 1945, a étendu le bénéfice du supplément familial aux auxiliaires de l'Etat (1).

Les initiatives prises en matière de sursalaire familial sont très diverses; elles émanent soit de certains établissements semi-publics, tels que la Société Nationale des Chemins de Fer Français, la Compagnie Parisienne de Distribution d'Electricité, la Banque de France; soit de Caisses ou Groupements de Caisses de compensation (Caisse patronale d'Allocations familiales de la Métallurgie havraise, Caisse du Syndicat des Constructeurs-Mécaniciens de Grenoble, Caisse de la Papeterie de Grenoble, Consortium des Industries textiles de Roubaix-Tourcoing, Caisse des Industries Métallurgiques de Marseille). Certains établissements industriels ont

(1) Cf. Décret du 22 mai 1945 (*J.O.* du 23 mai).

également institué bénévolement en faveur de leur personnel un système d'Allocations s'inspirant de la notion de sursalaire : tel est le cas des Etablissements Fourchambault à Nevers, des Etablissements Faure et Fils également à Nevers, de la Compagnie Thomson-Houston, de la Compagnie des Lampes et de leurs succursales.

Il s'agit ici d'initiatives partielles et forcément limitées. Quelles que soient les modalités pratiques, elles tendent toutes à perfectionner le régime actuel des Allocations familiales légales par un complément familial lié au salaire et calculé en fonction de ce dernier. Elles mettent l'accent sur l'aspect « professionnel » du complément familial en liant étroitement celui-ci au travail du chef de famille. Il s'agit donc de systèmes complémentaires du régime légal des Allocations familiales.

Nous examinerons ici d'une manière plus précise deux importantes réalisations législatives du principe du « sursalaire familial » :

— le supplément familial de traitement des fonctionnaires;

— le régime des Allocations familiales en Algérie.

§ 1. — LE SUPPLEMENT FAMILIAL DE TRAITEMENT DES FONCTIONNAIRES

L'Etat a pris l'initiative d'instituer pour les fonctionnaires un véritable sursalaire familial. Sans doute cette réforme n'a-t-elle en rien affecté le régime des Allocations familiales, qui demeure intégralement applicable aux fonctionnaires. Mais, par une innovation hardie, le législateur a ajouté au traitement de base un complément de traitement calculé en fonction du nombre des enfants et du traitement lui-même. Ainsi la notion de charges de famille affecte le traitement lui-même. Ainsi s'affirme le lien entre le travail et la rémunération familiale. A une conception individualiste de la rémunération tend à se substituer une conception vraiment familiale, conforme à la nature des choses, puisque le travail doit

faire vivre selon son rang non seulement le travailleur, mais la famille tout entière.

La Loi du 14 septembre 1941 sur le Statut des fonctionnaires (1), loi aujourd'hui abrogée, avait institué un véritable salaire familial absolu, en déclarant que l'échelle des traitements serait établie en prenant pour base un fonctionnaire père de deux enfants. Jusqu'à l'âge de 35 ans tout fonctionnaire aurait joui de ce traitement de base, mais des abattements de 15 % et de 5 % auraient été effectués sur son traitement dans le cas où le fonctionnaire âgé de plus de 35 ans n'aurait pas d'enfants ou n'en aurait qu'un. A l'inverse, des majorations de traitement auraient été accordées au fonctionnaire ayant plus de deux enfants (15 % pour le troisième enfant, 10 % pour chacun des suivants).

Ces dispositions ont été mal accueillies par l'opinion et fortement critiquées. La sanction financière, d'inspiration nataliste, infligée aux fonctionnaires qui ont atteint l'âge de 35 ans sans avoir d'enfant, a été généralement considérée comme maladroite et vexatoire.

Aussi la Loi du 25 septembre 1942 relative au supplément familial de traitement a-t-elle modifié ces dispositions. Elle a créé un système très supérieur, qui a permis d'éviter les critiques formulées à l'encontre du statut de 1941, tout en sauvegardant le principe du sursalaire

(1) *J.O.* du 1er octobre 1941.

familial. Maintenu en vigueur par une Ordonnance du 25 août 1944 (1) en dépit de l'abrogation du Statut des fonctionnaires dans lequel il s'intégrait, le supplément familial de traitement constitue aujourd'hui un élément de base du système de rémunération de la fonction publique.

Le traitement du fonctionnaire — qui est celui du célibataire — est majoré de :

5 % lorsqu'il a deux enfants à charge;
15 % lorsqu'il a trois enfants à charge;
25 % lorsqu'il a quatre enfants à charge,

avec augmentation de 10 % pour chaque enfant à charge en sus du quatrième.

La majoration familiale du traitement — qui s'intègre dans le traitement proprement dit — varie donc avec celui-ci, c'est-à-dire avec le rang social du fonctionnaire.

Nous avons vu, en examinant les modalités du sursalaire familial, que le principe de la proportionnalité du complément familial au salaire ne saurait être appliqué sans nuances et devait comporter un système de freinage pour les hauts salaires, ainsi qu'un plafond maximum. Nous retrouvons ici ces deux modalités.

La Loi du 25 octobre 1942, modifiée sur ce point par l'Ordonnance du 6 janvier 1945 (2) prévoit en effet que les majorations s'appli-

(1) *J.O.* du 30 août.
(2) Ordonnance du 6 janvier 1945 (*J.O.* du 7) portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

quent au montant brut du traitement ou de la solde, mais que ce montant est compté pour :

— la totalité en ce qui concerne la tranche de 0 à 50.000 francs;
— la moitié en ce qui concerne la tranche de 50 à 100.000 francs;
— le quart en ce qui concerne la tranche de 100 à 200.000 francs;
— le huitième en ce qui concerne la tranche de 200 à 300.000 francs.

Ainsi le supplément n'est pas proportionnel au traitement, il augmente moins vite que ce dernier et reste invariable pour les traitements supérieurs à 300.000 francs.

Une circulaire du Ministre des Finances (1), prise pour l'application de la loi relative au supplément familial de traitement, précise que celui-ci est attribué aux personnels de l'Etat et des Etablissements publics de l'Etat désignés ci-dessous :

— personnels titulaires civils et militaires;
— agents temporaires bénéficiaires d'une échelle de traitement identique à celle des titulaires;
— agents contractuels.

Mais la même circulaire manifeste clairement l'intention d'étendre progressivement le principe du supplément familial au secteur privé. Elle déclare, en effet, que, lorsque les deux conjoints travaillent et que l'un d'entre

(1) Circulaire n° 6377 du 9 novembre 1942.

eux est agent de l'Etat, celui-ci peut bénéficier du supplément familial, même s'il n'a pas la qualité de chef de famille, et elle poursuit ainsi : « En effet, le supplément familial tel qu'il a été institué par la Loi du 25 septembre 1942 pourra être étendu facilement aux personnels employés dans le secteur privé. *Là est bien le but recherché par les rédacteurs de la loi.* Il est donc conforme à l'esprit de la loi d'attribuer cet avantage à l'agent de l'Etat dont le conjoint non fonctionnaire a seul la qualité de chef de famille au sens du Code de la Famille. Lorsque le bénéfice du supplément familial aura été étendu aux personnels employés dans l'industrie et le commerce, le chef de famille non fonctionnaire recevra le supplément aux lieu et place de son conjoint fonctionnaire. »

En même temps qu'ils manifestaient leur volonté d'étendre le supplément familial au secteur privé, les pouvoirs publics invitaient les collectivités locales à appliquer à leur personnel un régime analogue de rémunération. Deux circulaires émanant l'une du Ministère de l'Intérieur, l'autre du Ministère des Finances précisent, en effet, que par application du principe général qui régit la rémunération des personnels des collectivités locales, les Départements, les Communes et leurs Etablissements publics ont la faculté, par une délibération soumise à approbation, d'accorder à leurs agents des avantages équivalents à ceux prévus par la Loi du 25 septembre 1942 pour les fonctionnaires titu-

laires de l'Etat (1). En exécution de ces dispositions, un certain nombre de collectivités ont institué pour leurs agents un régime analogue. Citons notamment la ville de Paris et les communes suburbaines (avril 1943) et la ville de Limoges (janvier 1944).

Rappelons enfin que le Décret du 22 mai 1945 (2) a étendu le bénéfice du supplément familial de traitement aux employés *auxiliaires* des administrations et services publics de l'Etat, qui en étaient jusque là exclus.

Le supplément familial du traitement marque la première réalisation en France d'un régime vraiment familial de rémunération, qui prend en considération non plus l'individu, mais le groupe familial auquel il appartient et dont il ne saurait être isolé. L'importance de cette réalisation est susceptible d'avoir des répercussions intéressantes sur l'évolution future de notre système de rémunération familiale.

---

(1) Cf. Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets : Affaires départementales et communales, n° 225 AD/3 du 24 novembre 1942.
Circulaire du Ministre des Finances aux T.P.G. 2338 N L/C 961-742 du 26 novembre 1942.
(2) *J.O.* du 23 mai.

§ 2. — LE REGIME DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN ALGERIE

L'Algérie bénéficie d'un régime propre d'Allocations familiales, nettement distinct de celui de la Métropole. Ce régime a été élaboré par une série d'arrêtés du Gouverneur Général de l'Algérie, dont le premier en date est l'Arrêté du 6 mai 1941 (1) qui pose le principe de l'institution d'Allocations familiales au profit du personnel salarié de tous les établissements industriels et commerciaux, publics ou privés, et des professions libérales. L'ensemble de la réglementation a été repris, codifié et étendu par l'Ordonnance du 4 octobre 1945 (2) qui

(1) *Journal Officiel de l'Algérie*, du 16 mai 1941.

(2) Ordonnance du 4 octobre 1945 portant extension du régime des Allocations familiales et instituant une Caisse centrale de coordination et de surcompensation des Allocations familiales en Algérie (*J.O.* du 6 octobre).

constitue à l'heure actuelle la charte du régime algérien des Allocations familiales.

Celui-ci se caractérise essentiellement par la progressivité des prestations familiales en fonction du salaire effectif. Le taux de l'Allocation afférente à chaque enfant n'est pas calculé en effet sur un salaire fictif; il est représenté *par un pourcentage de la rémunération du salarié.*

Cette progressivité en fonction du salaire réel n'est pas toutefois appliquée intégralement. Elle ne joue que pour les salaires inférieurs à un plafond. Nous retrouvons ici une préoccupation essentielle que nous avons signalée précédemment, et qui apparaît dans toutes les initiatives prises en matière d'Allocations familiales proportionnelles au salaire. Pour atteindre son véritable but, le sursalaire doit être assorti d'un plafond de rémunération au delà duquel les Allocations restent invariables. C'est, en effet, pour les salariés modestes et moyens, et non pour ceux qui sont placés aux échelons les plus élevés, que le complément familial doit, économiquement et socialement, être adapté à la place qu'ils occupent dans la hiérarchie du travail.

Les Arrêtés des 10 janvier et 15 avril 1942 avaient aménagé un système de freinage, constitué par des pourcentages de plus en plus faibles au fur et à mesure que le salaire perçu par le travailleur se rapprochait du plafond. Ce système a été abandonné par la suite et

l'Arrêté du 20 octobre 1945 (1) fixe à 12 % du salaire le taux des Allocations correspondant à chaque enfant et porte le plafond de 4.000 à 6.000 francs par mois.

Il faut signaler d'ailleurs que le législateur, pas plus que le Gouvernement Général de l'Algérie, n'ont voulu que ce mode de calcul des Allocations fondées sur les salaires réels entraîne la suppression des prestations familiales pour les familles dont le chef se trouve momentanément ou définitivement dans l'incapacité de travailler. Ils ont donc été amenés à prévoir à cet égard des dispositions libérales et parfaitement justifiées du point de vue social, aux termes desquelles, lorsque les Allocations sont versées indépendamment de la perception d'un salaire (qu'il s'agisse d'accident du travail, de décès, de maladie ou maternité), leur montant doit être calculé sur la base du taux mensuel de la dernière rémunération perçue par le travailleur.

Sans insister davantage sur les autres modalités de versement des Allocations en Algérie, on peut conclure qu'il s'agit d'un essai d'adaptation inspiré largement des enseignements du Code de la Famille, mais comportant une innovation essentielle : l'attribution des prestations en fonction du salaire réel de l'allocataire. La co-existence de main-d'œuvre européenne et

(1) *Journal Officiel de l'Algérie* du 13 novembre 1945.

indigène n'a probablement pas été étrangère à l'adoption d'une telle disposition, sans parler du désir de maintenir le niveau de vie de la famille et de favoriser l'effort productif par l'accession aux emplois qualifiés. C'est en tout cas une innovation intéressante, dont la métropole pourra, à son tour, bénéficier.

CONCLUSION

Deux tendances contraires se manifestent donc en matière de complément familial du salaire. On se trouve, d'une part, devant la tendance à étendre de plus en plus largement à tous les chefs de famille le bénéfice du complément familial considéré comme un « minimum vital » indispensable. L'aspect initial du complément familial tend ainsi à disparaître, pour faire place à une institution nationale d'aide à la famille, dont le bénéfice est attribué uniformément à tous les chefs de famille, quelle que soit leur activité professionnelle présente, voire même s'ils n'en ont aucune. C'est incontestablement cette tendance, imposée par les circonstances économiques, qui a commandé l'évolution des Allocations Fami-

liales en France depuis un certain nombre d'années. Elle présente de graves dangers en accréditant dans l'opinion l'idée que, si le travailleur vit de son travail, la famille elle-même vit d'une aide anonyme sans aucun lien avec le travail de son chef. Nous avons examiné les conséquences d'un tel état d'esprit.

A l'opposé, nous trouvons la tendance qui consiste à donner au complément familial un caractère de « sursalaire », en liant plus étroitement les Allocations au salaire du chef de famille. Elle s'inspire du principe fondamental, qui est à la base de l'institution, selon lequel les Allocations familiales ont essentiellement un caractère professionnel et constituent une part de la rémunération du travail. Ce principe, qui permet seul de donner une solution vraiment familiale au problème de la rémunération du travail, devra inspirer son évolution future.

Il y a lieu toutefois d'observer que la première des deux tendances, qui a abouti à faire des Allocations familiales ce qu'elles sont aujourd'hui, est fondée sur des considérations sociales et humaines sur lesquelles il ne saurait être question de revenir. Elle a permis notamment de maintenir le bénéfice des Allocations familiales, qui représentent le plus souvent une nécessité vitale, dans un grand nombre de cas socialement dignes d'intérêt où il n'existe aucune prestation de travail et où aucun salaire ne peut être versé, soit à titre temporaire, soit

à titre définitif. Tel a été le sens de l'effort social réalisé depuis un certain nombre d'années. L'application stricte de la notion de « sursalaire » entraînerait dans de tels cas la suppression des compléments familiaux du salaire, comme conséquence directe de l'absence d'un salaire proprement dit, versé en contre-partie d'un travail effectif. Or, il ne saurait être question aujourd'hui d'en supprimer le bénéfice à la famille, dès lors que, pour une raison indépendante de sa volonté, le travail du chef de famille a cessé.

Il semble donc que la solution au problème du complément familial du salaire doive être recherchée dans une heureuse combinaison de ces deux notions apparemment contradictoires, celle de l'Allocation institution autonome d'aide à la famille, et celle du sursalaire familial.

Des Allocations familiales d'un taux uniforme et indépendantes du travail seraient attribuées aux chefs de famille pour leurs enfants « à charge ». Elles constitueraient en quelque sorte *un minimum vital*, garanti à tous sans condition. A ce minimum vital viendrait s'ajouter éventuellement un *sursalaire familial*, fonction à la fois du nombre des enfants et du salaire du chef de famille. Ce dédoublement du complément familial permettrait de faire face à la nécessité d'assurer à toutes les familles un minimum vital, tout en sauvegardant le principe fondamental selon lequel la rémunération

familiale doit être liée au travail du chef de famille.

Le régime de rémunération en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat, qui comprend :

— un traitement individuel;
— des allocations familiales fixes;
— un supplément familial calculé en fonction du traitement,

est une application exacte de la solution suggérée. Il constitue un précédent remarquable, qui ne manquera pas d'être pris en considération dans l'évolution future du problème du complément familial du salaire.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

A. Amiaud. — Cours de législation industrielle.

F. Boverat. — La résurrection par la natalité.

P. Braye. — Les Allocations familiales aux Travailleurs privés de leur salaire. (E.S.F.)

P. Drouhet. — Evolution juridique des Allocations familiales. (E.S.F., 1943.)

J. Duporcq. — Les Œuvres sociales dans la Métallurgie française. (Paris, 1936.)

J. Erouart. — Evolution du régime des Allocations familiales depuis 1932. (Lille, 1939.)

Y. Helleu. — Les Caisses de compensation d'Allocations familiales. (Paris, 1937.)

Jacob. — Le salaire et la famille. Sursalaire ou Allocations familiales. (Paris, 1924.)

Maignan. — Les Allocations familiales dans l'Industrie et le Commerce. (Cours E.S.O.P., 1942.)

Maignan-Bonvoisin. — Allocations familiales et Caisses de compensation. (Sirey, 1930.)

P. Mazas. — Le fondement de l'obligation aux Allocations familiales. (Paris, 1936.)

F. Perroux. — Le sens du nouveau Droit du Travail. (Cours de Doctorat, 1943.)

R. Picard. — Le salaire et ses compléments. (1927.)

J. Pinte. — Les Allocations familiales. (Lille, 1935.)

PLANIOL et RIPERT. — Traité pratique de Droit civil français. (Tome XI.)
A. ROUAST et P. DURAND. — Précis de législation industrielle. (Droit du Travail, Dalloz, 1943.)
RUTTEN. — La doctrine sociale de l'Eglise. (Editions du Cerf, 1932.)
A. SAUVY. — Richesse et Population.
E. VILLEY. — Les salaires. (Cours E.S.O.P., 1942.)

ARTICLES, ETUDES ET PUBLICATIONS

AUBRY. — « Adaptation des Caisses aux conjonctures actuelles ». (Assemblée générale du Comité Central des Allocations familiales, mai 1943.)
BERTIER. — « Etude d'une réforme des Allocations familiales ». (Comité d'action familiale de l'Electricité, mars 1944.)
BEZIN. — « Le sursalaire familial ». (Assemblée générale du Comité Central des Allocations familiales, mai 1942.)
E. BLANC. — « Le salaire familial en faveur des Cadres ». (Comité Départemental de Coordination des Cadres des Ardennes, septembre 1943.)
BLONDEL. — « Minimum vital et Allocations familiales ». (*La Vie Industrielle*, 8 juin 1944.)
— « A travail égal, même droit à la vie ». (*La Vie Industrielle*, 15 juin 1944.)
— « A travail égal, niveau de vie égal », (*La Vie Industrielle*, 23 juin 1944).
— « Le traitement familial ». (*La Vie Industrielle*, 21 janvier 1943.)
— « La rémunération familiale ». (*La Vie Industrielle*, 9 janvier 1943.)
BONVOISIN. — « Rapport sur les Allocations familiales ». (Premier Congrès National des Caisses de Compensation, Paris 1921.)
BOVERAT. — « Comment nous vaincrons la dénatalité ». (Alliance nationale contre la Dépopulation, novembre 1938.)
BOVERAT. — « La rémunération familiale des fonctionnaires doit-elle être étendue à tous les travailleurs ? » (Centre National de Coordination des Mouvements familiaux, novembre 1942.)
BRAYE. — « Le rôle économique et social des Allocations familiales ». (*Droit social*, mars 1945.)

CHAUCHAT. — « Pour réaliser le salaire familial ». (*L'Actualité sociale*, juin 1941.)
DESCHAMPS. — « Le sursalaire familial à Rouen ». (Semaine sociale de France, XI[e] Session, Metz 1919.)
DESCHAMPS. — « Le salaire familial, point de vue du patronat ». (Semaine sociale de France, XII[e] Session, Caen, 1920.)
G. DESMOTTES. — « L'évolution de la législation des Allocations familiales ». (*Droit social*, janvier 1943.)
DESLANDRES. — « Le sursalaire familial ». (Semaine sociale de France, XII[e] session, Caen 1920.)
A. DENIS. — « Famille et Profession ». (*Feux Nouveaux*, mai 1943.)
A. DURAND. — « Rapport sur les Allocations familiales et la loi sur les Accidents du Travail ». (Premier Congrès national des Caisses de Compensation, Paris, 1921.)
A. DURAND. — « Allocations et Salaires ». (8[e] Congres National des Caisses de Compensation, Lyon, 1928.)
P. DURAND. — « Allocations familiales et Allocation de salaire unique ». (Collection *Droit social*, 1941, Tome XI.)
P. DURAND. — « Rémunération du Travail et socialisation du Droit ». (*Droit social*, juin 1942.)
DUPAQUIER. — « La Réglementation des salaires depuis 1939 ». (Questions pratiques de législation du travail, Pic et Kréher, février 1944.)
« Encycliques pontificales » :
Rerum novarum. (15 mai 1891.)
Casti Connubii. (31 décembre 1930.)
Quadragesimo Anno. (15 mai 1931.)
FOURNIS. — « Une mesure de justice : le sursalaire familial ». (*Aube*, 24 juillet 1945.)
FRANÇOIS SAINT-MAUR. — « La profession et la loi ». (*Les Etudes*, 5 juin 1934.)
GERMAIN. — « La proportionnalité des Allocations familiales aux salaires ». (Centre National de Coordination des Mouvements familiaux, novembre 1942.)
HELLEU. — « Rôle des Allocations familiales dans notre politique démographique et familiale ». (Assemblée générale du Comité central des Allocations familiales, mai 1943.)
JEANNIN. — « Les Allocations familiales en Afrique du Nord ». (*Actualité sociale*, février 1942-septembre 1942.)

JEANNIN. — « Le complément familial du salaire ». (Comité Central des Allocations Familiales, Janvier 1944.)

JEANNIN. — « Recherche de principes directeurs d'une politique familiale en matière de salaire ». (Comité Central des Allocations familiales, 1942.)

LANDRY. — « La démographie française ». (Presses Universitaires, 1942.)

LAROQUE. — « Le Plan français de Sécurité sociale ». (Cahiers français d'Information, n° 51, 3 février 1946.)

LERICHE. — « Pour plus de justice dans la répartition des Allocations familiales ». (Revue de l'Alliance nationale contre la Dépopulation, janvier 1942.)

Léon LORTAL. — « Note sur le salaire familial ». (Décembre 1941.)

MULLIEZ. — « Le problème des salaires et des compléments familiaux ». (Imprimerie Lecoq, Roubaix, 1944.)

MULLIEZ. — « Projet d'addition au régime légal des Allocations familiales ». (Rapport présenté au Syndicat Patronal Textile de Roubaix-Tourcoing, janvier 1943.)

OUALID. — « Les Allocations familiales et le droit ». (*Pour la Vie*, janvier 1924.)

OUALID. — « Les réajustements des Allocations familiales ». (*Droit social*, 1938.)

PARKER. — « Pour une réforme du régime des Allocations familiales ». (Centre National de Coordination des Mouvement familiaux, 1944.)

QUILLON. — « Salaires et Allocations familiales ». (Revue *Population*, janvier-mars 1946.)

RENAUDIN. — « La Famille dans la Nation ». (1943.)

ROUET. — « Le problème familial vu sous l'angle de la hiérarchie des fonctions ». (Rapport au Centre de Coordination des Mouvements familiaux de Belfort, avril 1943.)

SYNDICAT PATRONAL TEXTILE DE ROUBAIX-TOURCOING. — « Allocations ou sursalaire ». (Décembre 1944.)

R. P. TONNEAU. — « La rémunération du Travail et la morale ». *Travail et Salaire*. (Editions du Cerf.)

TROTABAS. — « La fonction sociale du droit de propriété privée ». (Sirey, 1930.)

WALINE. — « Les nouvelles conceptions de la rémunération du travail ». (Cours d'Economie sociale.

Ecole des Sciences politiques, 1944-1945.)
« Le salaire familial ». (Publications du Centre National de Coordination des Mouvements familiaux, B.-II.)
« Comment proportionner les Allocations professionnelles au traitement ou salaire ? ». (Revue de l'Alliance nationale contre la Dépopulation, janvier 1942.)
« Le traitement familial ». (Revue de l'Alliance nationale contre la Dépopulation, janvier 1942.)
« Le supplément familial de traitement ». (Revue de l'Alliance nationale contre la Dépopulation, décembre 1942.)
« Le taux des Allocations familiales constitue-t-il un minimum vital ? ». (*L'Atelier*, 21 novembre 1942.)
« Vers les Allocations familiales proportionnelles. L'opinion d'un salarié ». (*L'Atelier*, 12 décembre 1942.)
« Réflexions sur l'Allocation familiale proportionnelle ». (*L'Atelier*, 17 avril 1943.)
« Les Salaires en France en avril 1945 ». (Bulletin de la Statistique Générale de la France, septembre 1945.)
« Rapport sur les modalités d'application d'un salaire familial ». (Etablissements Faure et Fils, Nevers.)
« La rémunération familiale ». (*L'Actualité sociale*, juillet 1943.)

TABLE DES MATIERES

Pages

NOTE DE L'AUTEUR 13

INTRODUCTION 19

PREMIERE PARTIE

EVOLUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES PAR RAPPORT AU SALAIRE 31

CHAPITRE I. — **Les origines. - La période de liberté.** 37

CHAPITRE II. — **Evolution législative.** 47

Pages

§ 1. — La période antérieure au Décret-loi du 29 juillet 1939 :
A. La loi du 11 mars 1932; 50
B. Les modifications et les extensions. 58
§ 2. — Le Décret-loi du 29 juillet 1939 et la législation postérieure : 61
A. Le Décret-loi du 29 juillet 1939. L'extension des allocations familiales aux non salariés; 62
B. La législation postérieure au Décret-loi du 29 juillet 1939. Le maintien des allocations familiales sans travail effectif. 75

DEUXIEME PARTIE

EVOLUTION DOCTRINALE LES ALLOCATIONS FAMILIALES INSTITUTION AUTONOME 117

CHAPITRE I. — **La doctrine relative aux allocations familiales avant le Code de la Famille.** 121
CHAPITRE II. — **La doctrine moderne des allocations familiales.** 137
§ 1. — L'institution autonome d'aide à la famille. 138
§ 2. — La participation de l'Etat au financement des allocations familiales. 146
CHAPITRE III. — **Les tendances modernes.** 155
§ 1. — La socialisation de la rémunération. 156
§ 2. — La conception de l'entreprise « fonction sociale ». 161

Pages

TROISIEME PARTIE

LA THEORIE DU SURSALAIRE FAMILIAL 167

CHAPITRE I. — **L'adaptation des allocations familiales aux besoins des familles.** 173

§ 1. — L'adaptation au coût de la vie. 176

§ 2. — L'adaptation au nombre des enfants. 186

§ 3. — Les allocations familiales et le rang du travailleur dans la hiérarchie sociale. 189

CHAPITRE II. — **Les inconvénients du régime actuel des allocations familiales uniformes.** 191

§ 1. — Critique d'ordre économique : la tendance au nivellement. 194

§ 2. — Critiques d'ordre moral et social. 208

CHAPITRE III. — **Les allocations familiales en fonction du salaire. (Le sursalaire familial.)** 213

§ 1. — Exposé théorique du système du sursalaire familial. 216

§ 2. — Les critiques. 220

§ 3. — Les modalités d'application. 223

CHAPITRE IV. — **Les principales réalisations en matière de sursalaire familial.** 227

CONCLUSION 241

BIBLIOGRAPHIE 245

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 1er OCTOBRE 1946
SUR LES PRESSES DE
" L'IMPRIMERIE DE L'ORILLON "
A PARIS - XIe, 1 et 3, IMPASSE DE
L'ORILLON.

Dépôt légal : 4e trimestre 1946

N° d'ordre d'édition : 091 - ED 29

N° d'impression O. P. L. 31.5795

LES ÉDITIONS SOCIALES FRANÇAISES
7, rue Jadin — PARIS - 17e — Carnot 89-42
C. C. P. 1292-03

esf

LES ÉDITIONS
SOCIALES
FRANÇAISES
7, Rue Jadin
Paris-17e